

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'EXERCICE FINANCIER

HISTOIRE - ORGANISATION ACTUELLE

PROJETS DE RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 21 Janvier 1909, à 1 heure et demie

PAR

JEAN-FRÉDÉRIC BLOCH

Président : M. PERREAU

Suffragants : { MM. TRUCHY
HITIER } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'EXERCICE FINANCIER

HISTOIRE - ORGANISATION ACTUELLE

PROJETS DE RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 21 Janvier 1909, à 1 heure et demie

PAR

JEAN-FRÉDÉRIC BLOCH

Président : M. PERREAU

Suffragants : { MM. TRUCHY
HITIER } *professeurs.*

PARIS

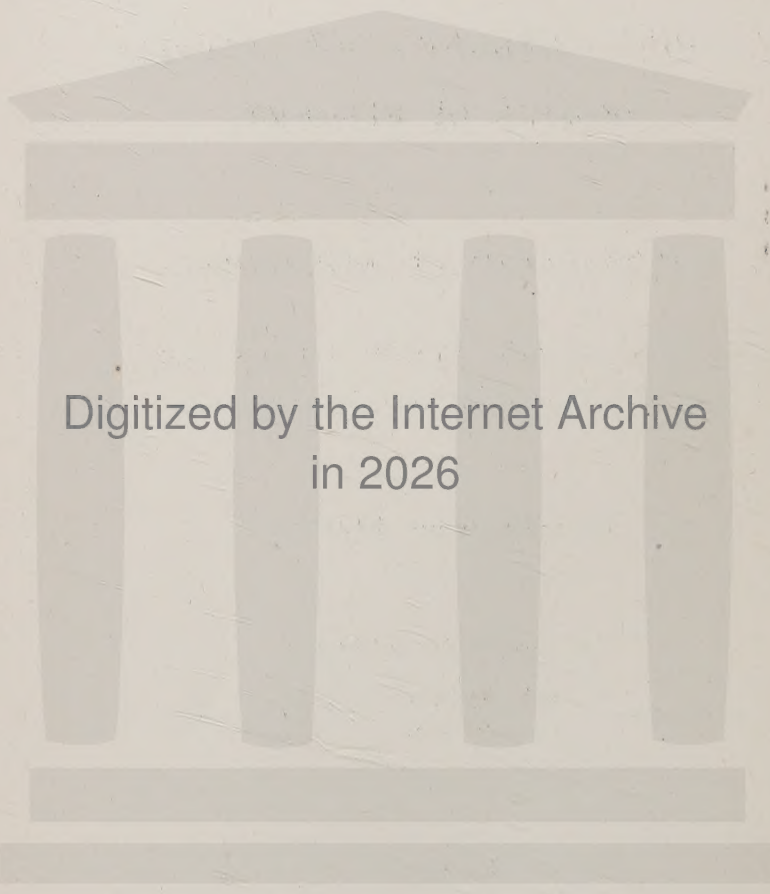
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909





Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Le droit, pour le Parlement, de fixer chaque année les recettes et les dépenses publiques a été des plus longs à établir en France. Lorsque, sous la Restauration, s'introduisit le régime parlementaire, les Chambres durent lutter contre la tradition qui attribuait au roi seul la libre disposition des fonds provenant de l'impôt. Elles finirent par triompher. Le principe du vote annuel du budget, bien qu'aucune loi ne le pose expressément, n'en est pas moins admis, aujourd'hui, avec la plus complète unanimité.

C'est à partir de la même époque que l'on a vu naître et se développer les règles de notre comptabilité publique. Elles étaient nécessaires pour conserver, entre les mains du Parlement, les pouvoirs qu'il avait conquis sur les finances publiques. Le budget voté, il faut, en effet, en assurer l'exécution ; c'est le rôle du Gouvernement, chargé d'administrer, de faire fonctionner les services publics. Mais, lorsque le bud-

get est exécuté, le Parlement reprend ses droits, il exerce son contrôle et cherche à savoir si ses prescriptions ont été observées. Les règles de la comptabilité publique sont destinées à faciliter l'action des Chambres, à empêcher les infractions de se produire ou à permettre de les découvrir et de les réprimer. C'est donc à juste titre que l'on attache aujourd'hui tant d'importance aux principes suivant lesquels les budgets sont exécutés et à la forme des comptes que le Gouvernement doit présenter à l'approbation législative.

La loi de finances, on le sait, est annuelle, c'est-à-dire que, tous les ans, les Chambres fixent le montant des recettes dont elles autorisent la perception et des crédits qu'elles entendent affecter aux différents services. Le budget a donc été voté pour une année, mais il n'en résulte pas qu'il puisse être au bout de l'année, complètement exécuté. Certaines opérations de ce budget pourront n'avoir pas encore été effectuées ; et, cependant, elles lui appartiennent bien en propre, puisque c'est lui qui les a inspirées.

Si l'on veut avoir une vue d'ensemble, il faut rattacher toutes les opérations au budget de l'année qui leur a donné naissance, et créer, pour les englober toutes, une personnalité qui vienne se superposer à l'année, qui la complète en la dépassant. C'est ainsi que l'on est amené à la notion de

l'exercice, que la définition suivante (1) rend très exactement : « L'exercice est l'ensemble des droits et des charges d'une même année, résultant soit d'opérations effectuées au cours de cette année, soit d'opérations postérieures. »

On emploie souvent, pour rendre cette idée plus claire, une comparaison avec les choses familières de la vie. Un particulier soucieux de connaître sa situation exacte ne se contente pas, à la fin de l'année, de faire la différence entre les revenus qu'il a touchés et les sommes qu'il a payées, ce qui lui donne simplement le montant de ce qui reste dans sa caisse. Pour savoir ce qu'il a réellement dépensé, il fait mention des factures qu'il n'a pas payées, des achats effectués, des travaux même inachevés et dont il ne connaît parfois pas encore le montant exact. Ce qui l'intéresse surtout, ce n'est pas tant de savoir ce qu'il a payé, mais ce qu'il aura à payer en tout, ce qui constituera son budget pour l'année. C'est ainsi qu'il verra si ses dépenses ont ou non dépassé ses revenus, s'il a fait des économies, ou bien, au contraire, sur quels points il devra s'appliquer à l'avenir à en réaliser.

En transportant ces idées au budget de l'État,

(1) Cette définition est empruntée à M. Stourm. V. le *Budget*, p. 120.

on aperçoit immédiatement l'origine de deux systèmes de comptabilité différents.

Il s'agit, d'une part, de connaître exactement l'état de la caisse. Pour cela, il faut réunir toutes les opérations de recette et de dépense effectuées pendant une année et en faire la balance. Il n'est pas nécessaire de déterminer l'origine de ces opérations ; quelle que soit l'année qui leur a donné naissance, elles figureront dans les comptes de celle qui les a vues se réaliser. A ces comptes, on a donné le nom de comptes de gestion, et nous définirons la *gestion annuelle* en disant « qu'elle comprend toutes les opérations de recette et de dépense effectuées dans une même année pour l'exécution des budgets ».

D'autre part, on veut aussi et surtout être éclairé sur la situation exacte, savoir quels ont été les résultats de l'exécution de chaque budget. Il faut alors rechercher, pour les réunir toutes, les opérations qui intéressent le budget en question. Les comptes d'exercice envisagent bien les mêmes faits matériels de recette et de dépense que présentent les comptes de gestion, mais ce n'est plus la date à laquelle ils ont été effectués qui détermine leur place dans les comptes, c'est celle de leur naissance qui permet de les rattacher à l'exercice auquel elles appartiennent en réalité. Les comptes d'exercice sont donc par excellence

les comptes des administrateurs, des « comptes moraux ».

C'est d'après ces principes que les budgets sont exécutés en France, c'est sur cette double base que repose la comptabilité publique. Le décret du 31 mai 1862 nous le montre dès ses premiers articles. L'article 4 dit que « l'exercice est la période d'exécution des services d'un budget ». Pour le moment, il n'en faut retenir que le principe de l'exercice adopté comme mode d'exécution du budget. L'article 3, au contraire, nous avertit que les comptables comptent par gestion ; c'est eux qui sont chargés de fournir la situation de caisse.

La définition de l'article 4 du décret est, nous le verrons plus loin, inexacte en tant qu'elle veut définir l'exercice. Mais, en parlant d'une « période d'exécution » pour les services d'un budget, elle nous en fait néanmoins pressentir un aspect nouveau et différent. L'exécution de chaque budget ne peut se poursuivre indéfiniment ; il a fallu fixer des limites et il en est né une réglementation spéciale qui fera l'objet de cette étude.

Nous rechercherons d'abord comment est née en France cette notion de l'exercice financier et comment on l'a introduite dans le budget de l'Etat. En suivant son évolution, nous arriverons à l'organisation actuelle qui, là comme partout ailleurs, n'est que le résultat des situations qui l'ont pré-

cée. Il sera plus facile ainsi d'en exposer le mécanisme et de saisir le but de toutes les règles qu'elle comporte.

Mais, avant de rechercher les défauts que présente encore notre système, avant d'examiner les critiques qui lui ont été adressées et la valeur des remèdes proposés, il est bon de se rendre compte de la façon dont les pays étrangers ont résolu les mêmes difficultés. Les uns ont adopté des systèmes analogues au nôtre, semblables par le principe, n'en différant seulement que par les détails. D'autres, au contraire, n'ont jamais employé le système de l'exercice ; d'autres, enfin, lui reconnaissant plus d'inconvénients que d'avantages, l'ont abandonné pour un procédé différent.

Ce procédé est maintenant facile à concevoir. Si l'on écarte le principe de l'exercice, on n'a plus à se préoccuper que de la date même des opérations : seules, celles qui auront été effectuées pendant l'année qui leur a donné naissance appartiendront au budget de cette année. Le compte budgétaire se réduira essentiellement à un compte de caisse, et c'est pour cela que l'on peut employer le nom de « gestion annuelle » lorsque les budgets sont exécutés suivant cette méthode.

Ce n'est qu'après avoir étudié les systèmes de comptabilité inspirés de la gestion annuelle que

nous pourrons en comparer les mérites et les défauts avec ceux de notre exercice financier.

Mais, si l'on veut rester au véritable point de vue, il ne faut pas oublier le but vers lequel tendent en réalité toutes les formalités budgétaires : assurer l'exécution du budget dans les meilleures conditions possibles, et surtout conserver entre les mains du Parlement le pouvoir qu'il lui appartient d'exercer sur les finances publiques en vertu du principe de la souveraineté nationale.

CHAPITRE II

HISTORIQUE

Ce qui rend intéressante l'étude historique du système de l'exercice, c'est qu'on est arrivé à l'organisation actuelle, non pas sous l'influence d'un principe, mais, au contraire, en faisant céder les principes devant les nécessités pratiques. On a été amené à transformer le caractère de l'exercice financier, qui, théoriquement, devrait avoir une existence indéfinie : on l'a limité dans sa durée et les délais fixés ont été constamment réduits. Or, cette modification n'a été inspirée que par le désir d'obtenir un contrôle certain et efficace des finances publiques, de réaliser ainsi le but que le système ancien de l'exercice se proposait, mais qu'il avait été loin d'atteindre, et, en même temps par le besoin de faire disparaître des inconvénients graves qui étaient les conséquences inévitables du système.

Paragraphe premier. - **La conception théorique de l'exercice. Sa durée illimitée.** - - L'exercice, nous

l'avons dit, a été créé pour réunir les charges et les droits de l'année, pour exécuter les opérations qui en résultent au cours de cette année et postérieurement à elle. Cette définition ne comporte pas et ne peut pas, théoriquement, comporter une limitation de durée quelle qu'elle soit. Liquidateur de l'année, l'exercice doit vivre aussi longtemps que sa mission n'est pas remplie, il doit pouvoir rester indéfiniment en fonctions. Par lui-même, il n'évoque pas une notion de durée : elle n'a pu être introduite qu'en altérant son caractère.

Cette idée toute moderne de la durée limitée de l'exercice a conduit à une erreur assez fréquente et dont il reste des traces dans les textes mêmes. On est tellement habitué, aujourd'hui, à parler des délais, de la période d'exécution des services du budget, que l'on finit par confondre la cause avec l'effet et l'exercice avec sa durée. C'est ainsi que le décret du 31 mai 1862, dans son article 4, définit l'exercice : « la période d'exécution des services d'un budget », et qu'un auteur va plus loin encore, puisqu'il considère « que l'ancien régime n'avait pas eu d'exercices véritables, puisqu'il ne savait pas clore ses périodes d'exécution et qu'un exercice qui n'est pas clos est comme une année qui durerait toujours (1) ». Pour concilier ces deux

(1) M. P. Boiteau, le *Budget*, article du dictionnaire des Finances.

conceptions, bien différentes, on a voulu parfois donner au mot un double sens ; l'exercice désignerait tantôt l'ensemble des opérations qui se rattachent à un budget, tantôt la période de temps pendant laquelle ces opérations s'effectuent, période qui comprend l'année budgétaire, augmentée de certains délais complémentaires (1). Suivant les cas, il faudrait l'entendre dans l'une ou l'autre signification. Mais, nous l'avons vu, l'exercice a une personnalité trop nettement déterminée, trop caractérisé, pour pouvoir jamais s'effacer et laisser la place à une notion de durée. D'ailleurs, il ne paraît pas bien nécessaire de concilier l'article 4 du décret de 1862 avec la définition théorique et surtout avec les autres textes qui règlent la matière, car cet article est une exception et semble bien être une erreur des rédacteurs du décret : il ne figurait pas dans l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui, la première, a fixé des délais à l'exercice et qui n'en contenait, au contraire, dans son article 152, qu'une nouvelle conception, reproduite textuellement par l'article 6 du décret de 1862 : « Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom ».

(1) En ce sens : Remy, *Traité de la Comptabilité publique*.

Les autres textes qui, depuis, ont réglementé la matière, confirment cette manière de voir, sinon expressément, puisqu'aucun ne donne une définition de l'exercice, du moins implicitement. La Commission chargée de reviser le décret de 1862 avait proposé de définir l'exercice « l'ensemble des droits et des charges d'une année ». La proposition de loi tendant à abrégier les délais de l'exercice, devenue la loi du 25 février 1889, contenait la définition suivante, qui fut adoptée par la Chambre en première lecture : « L'exercice comprend les opérations de recette et de dépense effectuées soit pour le recouvrement des produits, soit pour l'acquittement des charges d'un même budget, pendant la période ouverte pour l'exécution des services ». Critiquée par M. Léon Say, qui lui reprochait de ne pas signifier autre chose que : « l'exercice est l'exercice », cette définition disparut lors de la discussion devant le Sénat et ne fut remplacée par aucune autre : comme le disait encore M. Léon Say, il n'est pas facile de trouver une bonne définition de l'exercice, et on préféra y renoncer. La difficulté vient surtout d'y faire entrer la notion de durée que l'on voulait y voir figurer et qui, nous l'avons vu, est, théoriquement, étrangère au système.

Comment donc en est-on arrivé à altérer ainsi la personnalité de l'exercice, à lui assigner un

délai pour accomplir les opérations dont il est chargé et pourquoi la tendance de la législation a-t-elle toujours été de réduire constamment ce délai ? On ne peut s'en rendre compte qu'en recherchant comment est née la notion de l'exercice, comment elle s'est développée et quels ont été les résultats qu'elle a donnés.

Paragraphe 2. — Les origines du système de l'exercice. — On fait généralement remonter le mot et l'idée d'exercice financier à une époque assez éloignée ; il semble qu'on n'y doive trouver que l'origine du mot bien plus que celle d'un principe de comptabilité publique. L'édit d'octobre 1554, dans lequel il se trouve pour la première fois, vise les officiers comptables du royaume et décide « de faire l'exercice et maniement de la plupart d'entre eux alternatif d'an et an » (1). C'était la généralisation d'une mesure inaugurée par François I^{er} et dont le préambule de l'édit nous indique les motifs : « Il a toujours été malaisé et quasi-impossible d'empêcher les officiers comptables de retenir fonds des deniers de leur charge pour la continuation de leur administration... Pour à quoi

(1) Édit qui porte que tous les officiers comptables, tant de la maison du Roi que tous autres excepté ceux qui y seront spécifiés, alterneront tous l'exercice de leurs fonctions. — Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises*, t. XIII, p. 405 et suivantes,

pourvoir, nous advisâmes de faire l'exercice et le maniement de la plupart de nosdits officiers comptables alternatifs d'an et an et que celui duquel l'exercice serait cessé et fini ne reprendrait point son maniement et administration jusqu'à ce qu'il eût compté et payé le reliquat de son compte. » La conséquence la plus directe de ce principe était de doubler le nombre des officiers comptables, et il est fort probable que c'était là plutôt la cause de l'édit que sa conséquence, car les offices étaient vénaux, on en avait déjà trop créé et on était poussé par le désir d'en créer plus encore. C'est pour cela que, malgré tous les efforts, cette organisation s'est maintenue jusqu'à la fin de l'ancien régime (1). Il y eut même, à certaines époques, des receveurs triennaux, c'est-à-dire jusqu'à trois officiers pour un seul emploi.

Ce caractère de personnalité comptable que l'on

(1) Il y avait plus de 400 receveurs des tailles pour 204 recettes ; un édit d'août 1775, rendu sous l'inspiration de Turgot, fit supprimer « les offices anciens, alternatifs, triennaux ou mi-triennaux des receveurs des tailles ». La réforme fut maintenue et étendue par Necker ; mais dès le départ de celui-ci, elle disparut, et son successeur Joly de Fleury rétablit, par l'édit de janvier 1782, 403 receveurs alternatifs des tailles.

De même il existait 48 receveurs généraux des Finances pour 24 généralités ; Necker les réduisit à 12 par un édit d'août 1780, mais Joly de Fleury ramena de nouveau leur nombre à 48 par l'édit d'octobre 1781.

prétendait ainsi donner aux exercices ne se développa réellement que plus tard, lorsqu'on étendit le mode de comptabilité par exercice autrefois réservé aux comptes des comptables alternatifs, et qu'on l'adopta pour les comptes généraux.

La déclaration royale du 17 octobre 1779 emploie, pour bien dégager la personnalité de chaque année et avoir une idée exacte de ses droits et de ses charges, un procédé curieux, mais qui ne laisse pas de doutes sur le but poursuivi. Son article 2 s'exprime ainsi : « Afin que les recettes et dépenses appartenant à chaque année soient, à l'avenir, distinctes et séparées, voulons que toutes les remises de deniers à faire par les comptables aux gardes de notre Trésor royal soient faites, à compter de l'exercice 1780, à celui desdits gardes qui était en exercice dans l'année d'où proviendront les fonds qu'ils auront à remettre. »

Paragraphe 3. — Inconvénients du système de l'exercice indéfini. Procédés abusifs et remèdes inefficaces employés sous l'ancien régime, la Révolution et l'Empire. — L'ancien régime avait poussé jusqu'au bout le principe de la personnalité absolue des exercices, mais les conséquences qu'il en tirait lui fournirent prétexte à de regrettables abus. On peut les diviser en deux catégories : les uns sont l'œuvre du Gouvernement seul et ne sont

qu'échantillons des mauvais procédés financiers de l'ancien régime : on ne saurait reprocher au système de l'exercice d'en être la cause, mais seulement de les avoir permis ; ce sont toutes les mesures par lesquelles on éconduisait les créanciers du Trésor, ou par lesquelles on masquait des paiements irréguliers ; — les autres, au contraire, étaient dus au système lui-même, qui les rendait inévitables : c'était l'accumulation de l'arriéré et l'impossibilité d'arrêter définitivement les comptes.

Tout d'abord, le principe de la spécialité des exercices interdisait d'employer autre chose que les recettes d'un exercice au paiement des dépenses de ce même exercice. Ce fut le moyen employé pour éconduire les créanciers : ils avaient traité avec une année déterminée, celle-ci avait fait de mauvaises affaires et ne pouvait tenir ses engagements : « sa caisse ne leur est pas fermée, mais elle est vide. » Le système fut employé surtout pendant la Révolution et aussi sous l'Empire, où il était l'objet d'une certaine prédilection de la part de l'Empereur.

Les exercices n'étaient jamais clos, ils restaient indéfiniment ouverts. Un très grand nombre de budgets fonctionnaient à la fois, des opérations étaient rattachées à des budgets vieux de plus d'un demi-siècle. Aussi le contrôle était-il complètement impossible et la porte restait ouverte à toutes les

irrégularités imaginables. Des créances très anciennes et sans aucune valeur reprenaient une vie factice entre les mains de personnages influents qui, les ayant acquises à des prix dérisoires, en obtenaient ensuite le paiement. Les arriérés s'accumulaient ; le désordre financier était à cette époque à son comble, et le système défectueux de la comptabilité n'aidait pas à en sortir. Le Gouvernement, ainsi qu'il arrivait quelquefois de le voir sous l'ancien régime, reconnaissait le mal et avouait son impuissance. Calonne, dans son rapport à l'Assemblée des notables du 22 février 1787, se plaignait en ces termes : « L'enchevêtrement des différents exercices, le mélange presque inévitable du courant, de l'arriéré et du futur... rendent extraordinairement difficile de discerner ce qui appartient à chaque année. »

Ainsi l'exercice indéfini avait complètement manqué son but, il avait abouti à une situation déplorable qui ne pouvait se prolonger. Peut-être l'ancien régime lui-même y aurait-il apporté des remèdes ; les efforts sincères, les essais intelligents qui furent faits avant la Révolution dans toutes les branches de l'Administration auraient sans doute été couronnés de succès si le temps ne leur avait pas manqué. La réforme financière était une de celles dont on se préoccupait le plus.

Ce ne fut pas la Révolution qui l'accomplit ;

nous savons qu'en matière financière, l'expérience et la compétence de l'Assemblée constituante n'étaient pas à la hauteur de sa bonne volonté. Plus tard, la Révolution, au milieu des troubles intérieurs et extérieurs au milieu desquels elle se débattait, perdit de vue l'administration financière; vivant d'expédients, elle n'eut pas de comptabilité.

On se borna d'abord à continuer les anciens errements : le projet de budget pour 1791, si l'on peut appeler ainsi le rapport de Lebrun au nom du Comité des Finances, prétendait liquider tout l'arriéré et repartir, à dater de 1791, sur de nouveaux frais. Pour cela, on rejetait simplement sur la dette arriérée toutes les dépenses non acquittées de 1790 et des années antérieures : « En 1791 doit commencer l'ère nouvelle des Finances. » C'est la reproduction exacte des procédés des ministres de Louis XIV et de Louis XV ; la liquidation de l'arriéré consolidé à partir du 1^{er} janvier 1791 ne s'acheva d'ailleurs jamais.

Ce ne fut pas la dernière liquidation que les créanciers de l'Etat eurent à supporter ; celle-là du moins respectait leurs droits ; ils devaient être payés sur la caisse de l'extraordinaire. Il est vrai que cette caisse était alimentée par les assignats, ce qui leur faisait subir un préjudice. Mais celles qui suivirent présentèrent un caractère différent

et des conséquences bien plus graves pour les créanciers attardés. Ceci nous amène au seul procédé, ou plutôt au seul expédient à employer, à défaut d'une véritable réforme, pour remédier aux inconvénients insupportables de l'exercice indéfini et permettre d'arrêter définitivement les comptes à une époque déterminée. Il consiste à donner aux créanciers un certain délai pour faire valoir leurs droits ; passé ce délai, ils sont radicalement déchus. L'arriéré se trouve ainsi évidemment liquidé. On recourut plusieurs fois à ce moyen jusqu'à la Restauration, en 1793, en l'an VI, en 1808 et 1809 ; la Restauration s'en servit encore une dernière fois pour régler et liquider définitivement la situation ancienne et se débarrasser des charges que lui avait léguées le passé.

La faillite de 1793 n'était que la conséquence forcée des pratiques financières employées depuis 1791 : il n'y avait plus de budget ; chaque mois, la caisse de l'extraordinaire fournissait l'excédent de recettes destiné à pourvoir aux dépenses ; elle était alimentée par les assignats et le prodigieux abus qui en fut fait amena leur complet discrédit. Le seul moyen de sortir momentanément d'embaras était de faire faillite, et si ce fut la Convention qui la décida, on peut en faire remonter les causes à ceux qui l'ont précédée. La loi du 24 août

1793, qui créa le Grand Livre de la Dette publique, fixait comme délais extrêmes aux créanciers retardataires le 1^{er} janvier 1794 pour réclamer les intérêts et le 1^{er} juillet de la même année pour réclamer le capital des sommes qui leur étaient dues. Comme il y avait, à cette époque, beaucoup d'émigrés, d'absents, de condamnés, cette mesure devait avoir pour résultat d'amener la déchéance d'un grand nombre de créanciers. Il semble que Cambon, le créateur du Grand-Livre, comptait bien sur ce résultat.

Le Directoire n'apporta pas d'amélioration à la situation embarrassée qu'il trouva. Cependant, il chercha à sortir les finances du désordre où elles étaient plongées. Avec le ministre Ramel, nous assistons à des tentatives de liquidation des comptes et de reconstruction des budgets ; on trouve chez lui la préoccupation de rétablir la personnalité des exercices et le désir de présenter et d'exécuter à l'avenir le budget d'après ce principe (1).

(1) On appelle exercice en matière de finances, disait-il, le compte qui embrasse les dépenses d'une année et les recettes qui y étaient affectées. Le compte de l'exercice ne doit pas faire connaître seulement ce qui a été payé depuis le 1^{er} vendémiaire jusqu'au dernier jour des complémentaires pour la dépense de l'année, on doit y trouver de plus la mention de ce qui reste ou de ce qui a été payé postérieurement ; il doit, de plus, faire connaître ce qui a été recouvré après l'année, mais qui lui appartenait.

Ramel dressa d'abord, ou du moins s'efforça d'établir un compte rendu des opérations financières « depuis l'organisation du Gouvernement constitutionnel jusqu'au 1^{er} vendémiaire an V ». C'est ce compte qui lui permit de faire séparer la comptabilité ancienne de la nouvelle, par la loi du 24 frimaire an VI. Puis la loi du 8 frimaire an VII liquida cet ancien arriéré, en déclarant déchus les créanciers qui n'auraient pas produit leur titre avant le 1^{er} germinal suivant.

Pour l'an VI, Ramel rendit bien un compte d'exercice et non pas simplement un état des opérations de recette et de dépense effectuées pendant une année; mais ses comptes manquaient d'exactitude, le mauvais état des finances, le désordre, l'impossibilité de faire rentrer les impositions enlevèrent à ses états de prévision le caractère d'un véritable budget. Sous l'influence de toutes ces causes, la situation redevint bientôt plus inextricable que jamais (1).

Le Consulat ne voulut pas accepter l'héritage que lui laissait le Directoire : il chercha, lui aussi, à se débarrasser du passé. Gaudin, pénétré de la

(1) Personne ne saurait aujourd'hui chiffrer, même approximativement, la situation en recettes et en dépenses laissée par le Directoire en l'an VIII », s'écrit M. Stourm dans son ouvrage sur *les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*.

notion de la personnalité de l'exercice, s'en servit, comme autrefois les ministres du Roi, pour éconduire les créanciers des années antérieures ; il leur attribua seulement des rentes, capitalisées sur le pied de 3 % ou de 5 %, ce qui, dans l'un et l'autre cas, leur faisait subir une perte très sensible (1). Cette liquidation des dettes de l'an V à l'an IX, et le moyen de paiement dont nous venons de parler furent adoptés par la loi du 30 ventôse an IX ; cette loi portait en même temps déchéance complète des créances antérieures au 1^{er} vendémiaire an V, quelles qu'en fussent la nature et la cause. Quant aux créances comprises entre l'an V et l'an IX, les termes de déchéances qui leur furent fixés par les décrets du 25 février 1808 et du 13 décembre 1809 furent approuvés par la loi de finances du 15 janvier 1810.

L'Empire ne changea pas de méthode ; Napoléon I^{er} s'accommodait facilement des exercices toujours ouverts et des comptes budgétaires peu exacts et mal arrêtés, car il n'était obligé d'en rendre à personne. Les comptes des comptables le

(1) Les créanciers de l'an V, VI, VII reçurent des rentes capitalisées à 3 % ; ces rentes ne valaient alors que 30 à 35 fr., ce qui faisait perdre aux créanciers les deux tiers des sommes dues ; pour les créanciers de l'an VIII, ils furent mieux traités et reçurent des rentes capitalisées à 5 %, qui valaient environ 35 francs. V. Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*

touchaient davantage, parce que c'était à lui qu'on les rendait ; ils furent l'objet de tous ses soins et c'est pour eux qu'il créa la Cour des Comptes, en 1807. Le sort des créanciers du Trésor l'intéressait assez peu : il usa contre eux en 1813 de procédés analogues à ceux que nous avons vus pour l'arriéré antérieur à 1811.

Les pratiques financières du Consulat et de l'Empire furent l'objet des plus sévères reproches de la Restauration ; ce fut un des principaux griefs que l'on invoqua contre Napoléon I^{er} après sa chute. La Restauration pouvait il est vrai, se montrer sévère pour les désordres financiers, car son premier soin fut de s'y attaquer courageusement, et c'est à cette époque qu'il faut faire remonter la fin des abus anciens et l'origine de notre organisation actuelle.

Paragraphe 4. — La Restauration, après avoir liquidé le passé, inaugure le système actuel. Clôture des exercices. — La loi du 23 septembre 1814 déclarait accepter toutes les dettes légitimes et toutes les créances antérieures à 1814, comme dérivant de contrats réglés par la bonne foi publique. En acceptant ainsi l'héritage que lui laissaient les régimes précédents, la Restauration posait les bases du crédit futur de la France, mais la succession était lourde et, avant de construire

pour l'avenir, il fallait d'abord la liquider. La loi de finances du 28 avril 1816 prescrivit, en même temps que la « fermeture » du budget de 1814 (article 1^{er}), la réunion de « toutes les créances antérieures au 1^{er} avril 1814 et des dépenses restant à acquitter sur le service des neuf derniers mois de 1814 et sur l'exercice de 1815 en excédant des recettes de ces deux exercices ». Cette réunion devait être faite sous le titre « d'arriéré antérieur au 1^{er} janvier 1816 » (article 21).

La loi de finances du 25 mars 1817 continua l'œuvre ainsi commencée ; elle prescrivait au Ministre des Finances de faire dresser un tableau général de l'arriéré antérieur à 1816, qui serait présenté aux Chambres (article 6) ; puis, pour en hâter la liquidation, elle fixait, dans son article 5, un délai de déchéance pour les créanciers dans les termes suivants : « Les créanciers de l'arriéré seront tenus de produire leurs titres dans le délai de six mois après la publication de la présente loi, sans préjudice de l'observation des délais déjà fixés et des déchéances encourues ou à encourir. Passé ce délai, ils ne seront plus admis. » Ce délai de six mois fut d'ailleurs prolongé, par différentes lois, jusqu'au 1^{er} juillet 1834, tant pour la production des titres de créance que pour les opérations de paiement ; c'est la loi du 4 mai 1834, dans son article 11, qui clot définitivement au 1^{er} juillet

1834 la liquidation des créances dont l'origine remontait à une époque antérieure au 1^{er} janvier 1816 (1). L'arriéré était définitivement fixé au chiffre de 653.000.000 de francs.

Ainsi, il avait fallu plus de dix-huit ans à un Gouvernement épris de bon ordre financier et animé des meilleures intentions pour liquider la situation et se délivrer des charges accumulées sur lui par le régime des exercices indéfinis.

Il faut remarquer ici, que cette liquidation par le procédé de la déchéance ne fut pas la dernière : il y en eut une autre en 1831, pour toutes les

(1) La loi de Finances du 17 août 1822, art. 5, prolongeait le délai jusqu'au 1^{er} avril 1823 pour les créanciers en Europe, et jusqu'au 1^{er} janvier suivant pour les créanciers hors d'Europe. — L'ordonnance du 25 décembre 1822 « concernant les formalités à remplir par les créanciers de l'arriéré antérieur à 1816 pour éviter la déchéance prononcée par l'article 5 de la loi du 17 août 1822 » fixait encore certaines conditions suivant lesquelles les délais pouvaient être allongés.

La loi de Finances du 30 janvier 1831, article 8, s'exprimait ainsi : « Toute créance portant sur l'arriéré antérieur à 1816, et dont le titulaire ou les ayant-cause n'auront pas fourni avant le 1^{er} janvier 1832 les justifications nécessaires pour la délivrance du titre de paiement, sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'État.

Ces mesures n'étaient pas complètement suffisantes puisque la loi de 1831 ne portait que sur l'obligation de produire les pièces justificatives de créance, et ne fixait impérativement aucun délai de liquidation et de paiement. Il fallut, pour cela, la loi du 4 mai 1834.

créances antérieures au 31 décembre 1830. La loi du 30 janvier 1831, dans son article 9, paragraphe 3, s'exprime ainsi : « Le terme de prescription des créances portant sur les exercices 1830 et antérieurs est fixé au 31 décembre 1834 pour les créanciers domiciliés en Europe et au 31 décembre 1835 pour les créanciers résidant hors du territoire européen. » En même temps, pour écarter définitivement, à l'avenir, le retour de ces accumulations de dettes, la loi de 1831 (1) organisait une déchéance régulière et périodique, atteignant automatiquement chaque exercice au bout de cinq années à partir de sa naissance et faisant disparaître, en les éteignant, toutes les charges qui subsistaient encore du fait de cet exercice. Ce système a reçu le nom de déchéance quinquennale : nous le reprendrons en détail lorsque nous parlerons des exercices périmés.

Tout ce que nous avons vu jusqu'à présent ne

(1) « Loi du 30 janvier 1831, article 9, paragraphes 1 et 2 » seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures, ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auxquelles elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen. »

concernait que le passé, rien n'avait encore été fait pour l'avenir. La loi de finances de 1817 réglait les exercices 1814, 1815, 1816 ; elle fixait le budget de l'exercice 1817 et, dans son article final (article 153), elle prescrivait la présentation aux Chambres de comptes annuels établissant la situation actuelle de chacun des exercices non encore consommés. Les inconvénients que nous avons vus se pouvaient tarder à se reproduire : puisque les exercices restaient toujours ouverts, la loi pouvait bien arrêter annuellement leur situation, mais ce règlement ne pouvait être définitif, car de nouvelles opérations venaient continuellement la modifier.

Dès le début, on s'aperçut du danger, et presque aussitôt, on s'occupa de le faire disparaître ; les règles de la comptabilité publique étaient alors l'objet de toute l'attention des Chambres, soucieuses d'acquérir et de conserver entre leurs mains la direction et le contrôle supérieurs des finances publiques et souvent obligées de défendre leurs prérogatives contre les empiétements du Gouvernement. L'opinion publique elle-même était loin de se désintéresser de ces graves questions.

C'est, néanmoins, à un ministre des finances, M. de Villèle, que l'on doit d'avoir vu la question tranchée ; c'est à lui, d'ailleurs, qu'il faut faire remonter l'origine de la plupart des règles de notre

comptabilité. La clôture des exercices fut résolue par voie réglementaire ; l'ordonnance du 14 septembre 1822 introduisit la réforme et la question resta toujours soumise ensuite au régime des décrets, jusqu'à la loi du 25 janvier 1889, première intervention législative en cette matière.

Si la réforme ne put aboutir devant les Chambres, c'est parce qu'on ne trouva pas de solution réunissant tous les suffrages ; la comptabilité publique était alors à l'état naissant ; on hésitait et on discutait beaucoup sur les principes. On vit s'opposer l'un à l'autre les deux systèmes que nous avons définis dès le début, l'exercice financier et la gestion annuelle. Cette dernière avait, en 1819, un partisan des plus importants, le baron Louis, alors ministre des finances. Il n'est pas douteux qu'il essaya de l'introduire en France ; à plusieurs reprises, il en fit l'éloge devant les Chambres et même esquissa un projet de réforme (1). Mais les réclamations, l'opposition qu'il souleva, aussi bien devant le Parlement que dans l'opinion et dans la presse, le contraignirent à abandonner le système de la gestion annuelle. On en revint au système des comptes par exercice et c'est sur ce terrain que

(1) Nous retrouverons, avec de plus amples détails, le système du baron Louis, et les suites qui furent données à ses projets. Chapitre V. Section 2.

s'engagea, en 1820, devant la Chambre des députés, la discussion sur la clôture régulière des exercices.

La question ne fut pas, tout d'abord, soulevée très nettement. Lorsque le projet de loi de règlement de l'exercice 1818 fut déposé devant la Chambre (17 mars 1820), on proposa l'annulation des crédits non employés lors de la présentation des comptes. Le Gouvernement soutenait, timidement d'ailleurs, le droit pour les ministres d'épuiser les crédits qui leur auraient été une fois accordés au titre d'un exercice ; la Chambre, au contraire, se montrait disposée à annuler ces crédits, surtout s'ils n'étaient pas encore utilisés, s'ils ne concernaient pas des services déjà faits, des dépenses déjà engagées. Le baron Louis s'en montrait nettement partisan (1).

La première tentative pour l'introduction d'une date fixe de clôture des exercices est un amendement de M. Bignon, déposé le 18 avril 1820 et qui proposait « qu'à l'avenir, le compte définitif des crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice par le budget de chaque année, soit clos au 1^{er} sep-

(1) « Quand il résulte des faits que sur 10 millions accordés, il n'en a été dépensé que 9, ce crédit d'un million doit être annulé. Tel est l'objet de la loi du 25 mars 1817 et de ses prévoyantes et sages dispositions. » Séance du 12 avril 1820. *Discours de M. le Baron Louis.*

tembre de l'année suivante ». M. Bignon voyait à sa réforme l'avantage, bien connu, d'éviter le retour des anciens arriérés ; elle était pour lui le moyen de permettre, par la courte durée des comptes du budget, leur comparaison avec les résultats présentés par les comptes de gestion ou d'année. Mais il se heurta à l'opposition énergique et formelle du ministre des finances, M. Roy ; celui-ci considérait comme impossible que toutes les recettes et les dépenses d'un exercice fussent connues, réglées et payées le 1^{er} septembre de l'année suivante : « Le système proposé, s'écriait-il, « mêlerait tous les exercices, ne permettrait plus « de suivre les faits propres à chacun et de vérifier si un ministre a excédé ses crédits ou s'il « s'est renfermé dans les limites qui lui ont été « fixées. Rien ne serait plus commode : les faits et « les dépenses d'un exercice expiré viendraient se « confondre dans les faits et les dépenses de « l'exercice courant, on n'y verrait plus clair... « Le but de l'amendement qui vous est proposé « est donc de renverser toutes les règles établies « et, comme on ne l'a pas dissimulé, de substituer « le compte de gestion au compte d'exercice. »

L'amendement de M. Bignon fut repoussé à une forte majorité ; on écartait ainsi complètement toute limitation de la période d'exécution des budgets. L'exercice restait ouvert jusqu'à la loi de

règlement des comptes, qui, fixant les restes à payer et les restes à recevoir, prononçait la clôture des exercices, et on s'était contenté de cela.

Le ministre des Finances suivant, M. de Villèle, se chargea lui-même de réaliser la réforme que son prédécesseur avait fait échouer ; l'ordonnance du 14 septembre 1822 pose le principe nouveau de la limitation de durée de l'exercice financier. Il ne s'arrêta pas à la réalité théorique des craintes exprimées par son prédécesseur sur la confusion des faits appartenant aux différents exercices : les inconvénients du système de la durée indéfinie de l'exercice lui parurent plus grands.

C'est ainsi qu'on fut amené, par l'expérience même, à prononcer la *clôture des exercices*, que l'on peut définir ainsi : l'opération en vertu de laquelle les recettes et les dépenses, à l'expiration de certains délais, cessent d'être rattachées à l'année qui les a vues naître.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 ne s'occupait que des deux principales opérations. L'ordonnancement des dépenses, c'est-à-dire la confection et la remise du titre en vertu duquel le créancier doit être payé, ne pouvait, aux termes de l'article 20 (1), être opéré après le 30 *septembre* de la

(1) Ord. 1822, art. 20. — Toutes les dépenses d'un exercice devront être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivront l'expiration de l'exercice, et de manière

deuxième année de l'exercice. Quant aux paiements, il ne pouvait plus en être fait après le 31 décembre (1) de la même année; les ordonnances non payées étaient annulées, sans préjudice des droits des créanciers, car elles devaient, en vertu de l'article 21, être réordonnancées sur l'exercice courant, après autorisation par une ordonnance royale.

La réforme dont M. de Villèle venait de prendre ainsi l'initiative était très importante, mais elle n'était pas complète; pour obtenir le résultat que l'ordonnance de 1822 se proposait, il fallait aussi étendre le procédé de la clôture à toutes les opérations que nécessite l'exécution du budget. C'est ce qui fut fait par les nombreux textes qui suivirent. Mais ce qui est plus intéressant encore, c'est la tendance continuelle vers la réduction de tous les délais

que le compte définitif puisse en être établi et arrêté au 31 décembre de l'année suivante.

(1) Ord. 1822, art. 12. — Faute par les créanciers porteurs d'ordonnance de réclamer leur paiement aux caisses de notre Trésor royal au 31 décembre, époque de la clôture du compte d'exercice, les ordonnances délivrées à leur profit sur l'exercice clos seront annulées, *sans préjudice des droits de ces créanciers*, et sauf réordonnancement, conformément aux dispositions de l'article 21 ci-après.

Article 21. — Si, pour les dépenses faites pour un exercice il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordonnancées ni payées avant l'époque de la clôture des comptes, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur le budget de l'exercice courant.

de clôture de l'exercice. Le cadre de l'exercice s'est ainsi singulièrement resserré : l'exercice a complètement perdu actuellement sa physionomie primitive ; la période complémentaire, celle qui va du 31 décembre aux dates de clôture, a été réduite à sa plus simple expression ; il ne serait plus aussi difficile, aujourd'hui, de la supprimer tout à fait et de ramener l'exercice dans le cadre même de l'année.

Paragraphe 5. — La législation de l'exercice financier depuis l'ordonnance de 1822. Nouveaux délais, la réduction des anciens. La loi du 25 janvier 1889. — Nous n'entrerons pas dans le détail des dispositions réglementaires qui ont successivement modifié le régime de l'exercice financier, nous nous contenterons de les énumérer et d'indiquer les principales étapes.

Le délai de clôture pour les paiements, primitivement fixé au 31 décembre de la deuxième année, fut ramené au 30 novembre par l'ordonnance du 31 août 1825 (article 1^{er}), puis au 31 octobre par l'ordonnance du 11 juillet 1833 (article 1^{er}).

L'ordonnance du 31 mai 1838 introduisit deux innovations intéressantes : la première concerne certains services commencés avant le 31 décembre, mais qui n'ont pu être terminés à cette date et qui, en vertu de l'article 4, pourront, dans certaines conditions, être continués jusqu'au 1^{er} mars de la seconde année ; la seconde s'applique aux recettes,

laissées de côté par l'ordonnance de 1822 : l'article 4 arrête les recouvrements comme les paiements à la date du 31 octobre.

Le décret du 11 août 1850 porte réduction générale de tous les délais, que le décret du 31 mai 1862 se contente de réunir dans son article 33 : « La durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge : 1^o jusqu'au 1^{er} *février* de la seconde année pour achever dans la limite des crédits ouverts les services du matériel, etc... ; 2^o jusqu'au 31 *juillet* pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ; 3^o jusqu'au 31 *août* de cette seconde année pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses. »

Enfin, les articles 45 à 48 du décret admettent un dernier délai, celui qui est laissé aux Administrations pour modifier et régulariser leurs écritures ; d'après le décret de 1862, tout devait être terminé le 30 *novembre* de la seconde année de l'exercice (1).

La situation ne changea pas jusqu'à la loi du 25 janvier 1889 ; cette loi tire un intérêt tout particulier du fait qu'elle est la première disposition législative concernant la matière qui nous occupe :

(1) Le résumé de toutes ces modifications est contenu dans un tableau placé à la fin de ce chapitre.

c'était la première fois qu'une loi reconnaissait explicitement le système de l'exercice financier tel qu'il fonctionnait en France depuis plus de soixante ans. L'intention du législateur n'était d'ailleurs pas, à cette époque, de s'en tenir là : il était question d'une refonte générale de la comptabilité publique par voie législative, à l'exemple de l'Italie qui, en 1883, codifia ainsi toute sa comptabilité, mais la loi de 1889 fut le seul résultat de cette tentative.

La loi du 25 janvier 1889 a pour origine une proposition de loi de M. Jametel, député, déposée le 21 novembre 1885 et portant ce titre : « Proposition de loi ayant pour objet de réduire, dans un intérêt d'économie de temps et d'argent, la durée de l'exercice financier ». Mais, bien qu'elle soit issue de l'initiative parlementaire, il faut faire remonter plus haut l'inspiration de cette réforme : il était question, depuis quelques années déjà, de la réduction des délais de clôture. La Commission extraparlamentaire du Ministère des Finances, réunie de 1878 à 1884 pour étudier la refonte du décret du 31 mai 1862, s'était préoccupée la première de définir nettement l'exercice et avait, notamment, proposé d'abrégé de deux mois les délais pour l'ordonnancement et le paiement des dépenses. M. Jametel allait plus loin ; comme rapporteur du budget de 1885, il avait préconisé les

dates du 28 février et du 31 mars, mais sa proposition de loi ne portait plus qu'une réduction de quatre mois.

Par une lettre du 31 décembre 1884, M. Tirard, ministre des finances, consultait déjà ses collègues des différents départements ministériels sur l'opportunité de la réforme ; il se montrait partisan, à la suite de la Commission extraparlamentaire et aussi de la Commission du budget de 1885, de la réduction de deux mois seulement. Les réponses furent presque toutes favorables, sauf celles du ministre de la Marine et du ministre des Travaux publics. Mais, lorsqu'il fut question d'une réduction de quatre mois, l'Administration fit entendre un cri d'alarme ; le directeur général de la comptabilité publique la jugeait excessive et dangereuse : « Un pareil système, disait-il, serait la « négation indirecte de l'exercice. Mieux vaudrait le supprimer franchement, comme certains esprits en ont eu la pensée et décider « que les comptes seront arrêtés au 31 décembre de chaque année, d'après les faits de recette et de dépense accomplis à cette date, « sans se préoccuper de l'époque de la constatation du droit ni de celle du service fait ».

Le rapporteur de la proposition de loi devant la Chambre, M. Cochery, se montrait, néanmoins, partisan de la réforme. Sans s'étonner de la résis-

tance qu'elle soulève dans l'Administration, bien naturelle, selon lui, puisqu'elle est destinée à rendre plus difficile l'inexécution des volontés du Parlement, il montre que la réduction des délais proposée n'empêchera pas de réaliser le but que visaient les anciens délais. Depuis 1850, les progrès réalisés dans les moyens de communication permettent d'obtenir dans un espace de temps plus court le même résultat, la liquidation des derniers mois de l'année. Il ne reste donc plus que des avantages très réels : restreindre les abus qui naissent à l'abri du système de l'exercice en restreignant le temps pendant lequel ils peuvent se produire et permettre une production des comptes plus rapide.

La proposition de loi, qui ne concernait que les ordonnancements et les paiements, fut étendue, lors du vote de la Chambre : le texte qu'elle vota fixait, en outre, les dates de clôture pour les recouvrements, les régularisations d'écritures et celle du dépôt du projet de loi de règlement du budget. Au Sénat, sous l'influence de M. Léon Say, des modifications furent introduites ; le titre devint : « Proposition de loi relative à l'exercice financier » ; le texte réglementait d'une manière plus complète tout le système, il introduisait un nouveau délai de clôture, celui qui concerne les demandes de régularisation par crédits supplémentaires.

Après un deuxième rapport de M. Cochery, la loi fut votée sans discussion à la Chambre telle qu'elle revenait du Sénat. C'est elle qui règle actuellement la matière ; seule, depuis 1889, la loi du 25 février 1899 est venue apporter une légère innovation.

Loi du 25 janvier 1889 (1).

ARTICLE PREMIER. — Les droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget.

(1) *Journal Officiel* du 26 janvier 1889. — Proposition à la Chambre des députés, par M. Jametel, le 21 nov. 1885 (*Journal Officiel* du 16 mai 1886, n° 75). — Prise en considération le 9 février 1886 (*Journal Officiel* du 10). — Rapport de M. G. Cochery, du 26 mars 1887 (*Journal Officiel* du 28 septembre 1887, n° 1683). — Première délibération le 24 novembre, adoption sans discussion ; deuxième délibération le 10 décembre, adoption sans discussion (*Journal Officiel* du 25 novembre et du 11 décembre). — Sénat : Rapport de M. A. Cochery, du 29 octobre 1888 (*Journal Officiel* du 5 janvier 1899, n° 15). — Première délibération discussion et adoption les 5 et 22 novembre 1888 (*Journal Officiel* des 6 et 23) ; deuxième délibération, discussion et adoption avec modifications le 11 décembre 1888 (*Journal Officiel* du 12). — Retour à la Chambre. Second rapport de M. Cochery du 28 décembre 1888 (*Journal Officiel* du 26 avril 1889, n° 3462), — Adoption sans discussion le 21 janvier 1889 (*Journal Officiel* du 22).

ART. 2. — Toutefois l'Administration peut, dans la limite des crédits ouverts au budget d'une année, et jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, achever les services du matériel dont l'exécution, commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur.

ART. 3. — La période d'exécution des services d'un budget embrasse, outre l'année même à laquelle il s'applique, des délais complémentaires accordés, sur l'année suivante, pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses.

A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos.

ART. 4. — En ce qui concerne le budget de l'Etat, ces délais s'étendent pendant la seconde année :

1^o Jusqu'au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ;

2^o Jusqu'au 30 avril pour le paiement des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'Etat pendant l'année du budget ;

3^o Jusqu'au 30 juin pour l'autorisation et la

régularisation, par des crédits supplémentaires, de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances, et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services ;

4^o Jusqu'au 31 juillet (1) pour les opérations de régularisations nécessitées par les erreurs d'imputation, par le remboursement des avances ou cessions que les Ministères se font réciproquement, par les versements de fonds à rétablir au crédit des ministres ordonnateurs, par la régularisation des traites de la Marine et des Colonies et par le versement à la Caisse des gens de mer ou à la Caisse d'épargne postale du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe.

ART. 5. — Il n'est pas dérogé aux dispositions de la loi du 23 mai 1834 sur la comptabilité des exercices clos et des lois des 29 janvier 1831, 10 mai 1838 et 3 mai 1842 sur la comptabilité des exercices périmés.

(1) La loi du 25 février 1899, article 5, modifie l'article 4 (4^o) de la manière suivante : « Jusqu'au 31 juillet pour la régularisation au moyen d'ordonnances, des dépenses faites pour le payement des pensions inscrites au Trésor, pour etc ». (suite comme ci-dessus).

Les sommes réalisées sur les restes à recouvrer des exercices clos et sur les créances restant à liquider sont portées en recettes au compte de l'exercice courant.

ART. 6. — La présentation du projet de loi de règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes des ministres à l'appui doivent avoir lieu, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice.

ART. 7. — Avant le 1^{er} mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Contr des Comptes remet au ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Sénat et à la Chambre des députés.

ART. 8. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

ART. 9. — Les dispositions de la présente loi sont applicables à partir du budget de l'exercice 1888.

Toutefois, à titre transitoire, pour les exercices 1888, 1889 et 1890, les délais prévus aux articles 4 et 7 seront prolongés de deux mois.

RÉSUMÉ

	Achève- ment des ser- vices du matériel	Ordon- nance- ments	Paie- ments	Recou- vrement	Régula- risations par cré- dits sup- plémentaires	Rectifi- cations Vire- ments Régula- risations
Ord. 14 sept. 1822.....		30 sept.	31 déc.			
Ord. 31 août 1825.....		—	30 nov.			
Ord. 11 juillet 1833....		—	31 oct.			
Ord. 31 mai 1838.....	1 ^{er} mars	—	—	31 oct.		
Décr. 14 août 1850.....	1 ^{er} fév.	31 juillet	31 août	—		
Décr. 31 mai 1862.....	—	—	—	31 août		30 nov.
Lois du 25 janvier 1889 et 25 février 1899....	31 jan.	31 mars	30 avril	30 avril	30 juin	31 juillet

CHAPITRE III

L'ORGANISATION ACTUELLE

Nous avons été amenés à une conception nouvelle de l'exercice financier, dans laquelle entre une idée de durée, devenue assez importante pour qu'on puisse parfois l'avoir seule en vue. Ainsi limité, réduit à une période de plus en plus courte, l'exercice nécessite une réglementation spéciale qu'il faut maintenant examiner. En suivant, dans la comptabilité, un exercice depuis sa naissance, on peut marquer les étapes suivantes :

1^o L'exercice est *expiré* quand il a cessé de pouvoir donner naissance à des droits ou à des charges pour le Trésor ;

2^o L'exercice est *clos* lorsque les différentes opérations nécessaires à la liquidation des droits ou des charges qu'il a fait naître sont interrompues par les délais impartis à chacune d'elles et cessent désormais de lui appartenir ;

3^o L'exercice est *périmé* lorsque les charges provenant de lui, mais non encore acquittées depuis sa clôture, se trouvent définitivement éteintes parce

qu'elles sont frappées par la déchéance quinquennale.

Ces trois situations nous donneront les divisions de notre étude.

SECTION I

L'EXERCICE ET L'ANNÉE

Paragraphe premier. — **Principe : l'exercice est limité par l'année au point de vue des droits et des charges qu'il peut faire naître.** — Nous avons dit que l'exercice était expiré quand il cessait de pouvoir donner naissance à des droits ou à des charges pour le budget de l'année qui lui donne son nom. Le principe de la spécialité des crédits par exercices, principe qu'il est nécessaire d'établir et de faire respecter si le Parlement veut exercer un contrôle efficace sur l'exécution du budget, a conduit à limiter étroitement dans le cadre de l'année la période active de l'exercice, c'est-à-dire celle pendant laquelle pourront être exécutées les opérations dont le résultat est d'affecter le budget de cette année. La règle est que les crédits accordés pour une année sont un maximum que le Parlement a entendu fixer pour les dépenses à engager pendant cette année, et qu'il doit être impossible d'employer les crédits votés pour une année

déterminée à des dépenses faites avant ou après cette période. Les seules dépenses qui doivent affecter un budget sont celles qui ont été engagées du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom au budget ; l'exercice, pendant sa période complémentaire, ne doit être employé qu'à liquider ces dépenses engagées ou ces droits acquis, et non à en faire naître d'autres.

C'est l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui, pour la première fois, pose le principe. L'article 1^{er} s'exprime ainsi : « Les crédits ouverts par la loi
« annuelles de finances pour les dépenses de
« chaque exercice ne pourront être employés à
« aucune dépense appartenant à un autre exer-
« cice. Seront seules considérées comme apparte-
« nant à un exercice les dépenses résultant d'un
« service fait dans l'année qui donne son nom
« audit exercice. » L'article 6 du décret de 1862 reproduit cette disposition , en ajoutant toutefois aux services faits les droits acquis, en vertu d'une idée qui, nous l'avons vu, ne s'est introduite que plus tard.

La loi de 1889, dans son article 1^{er}, consacre législativement le principe que nous venons d'exposer ; contentons-nous, pour le moment, d'en constater l'existence ; nous rencontrerons, au cours de cette étude, un grand nombre de dispositions qui témoignent de la préoccupation de faire respecter

cette mesure essentielle, ce qui nous permettra de voir si elle est aujourd'hui fidèlement observée.

Paragraphe 2. — Exception apportée au principe par l'article 2 de la loi de 1889 : Achèvement des services du matériel. — La nécessité d'assurer la marche ininterrompue des services publics a conduit à créer, au profit de certains d'entre eux, une exception au principe que nous venons d'étudier : son application rigoureuse aurait pu, parfois, avoir des effets fâcheux. Imaginons, par exemple, qu'un travail commencé avant la fin de l'année ne soit pas achevé au 31 décembre ; d'après le principe, ce travail devrait être interrompu jusqu'à ce qu'une loi nouvelle soit venue donner l'autorisation de le continuer avec imputation de la dépense sur l'exercice suivant, puisqu'aucune opération faisant naître de nouvelles charges pour le budget après le 31 décembre n'est admise et que la continuation des travaux inachevés avec imputation sur le budget de l'année précédente aurait cet effet. Mais, outre les lenteurs probables, tout au moins possibles, d'une loi nouvelle, on a été poussé par la préoccupation de ne pas arrêter des travaux dont l'interruption pourrait avoir des conséquences souvent coûteuses, parfois même désastreuses. C'est ainsi qu'on a été conduit à admettre que certains services non achevés pour-

raient, pourvu que l'utilité en fut reconnue, être continués après le 31 décembre sans cesser d'appartenir à l'année qui les avait vus commencer. L'ordonnance du 11 mai 1838 inaugura cette disposition et fixa à deux mois le délai au delà duquel les services ne pourraient plus être continués ; ce délai fut réduit à un mois par l'ordonnance du 11 août 1850 et maintenu par le décret du 31 mai 1862 (article 33), dont l'article 2 de la loi de 1889 (1) reproduit presque identiquement les termes ; il était nécessaire que la loi vint donner sa consécration à une mesure qui sans cela n'aurait pu subsister, puisqu'elle abrogeait toutes les dispositions des décrets réglementant la même matière.

Le danger est évidemment de permettre à l'Administration de commencer des travaux après le 31 décembre et de les imputer sur l'exercice précédent, pour épuiser ainsi des crédits qui

(1) Décret du 31 mai 1862, article 33. « La durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge :

1^o Jusqu'au 1^{er} février de la seconde année, pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur jointe à l'ordonnance ou au mandat.

auraient dû tomber en annulation. Mais la loi a pris des précautions : elle s'est efforcée, en limitant à la fois la durée des délais et les cas dans lesquels il est permis d'en user, d'empêcher les abus de se produire. Le rapporteur de la loi de 1889 devant la Chambre estimait « que la loi, scrupuleusement respectée, présenterait toutes les garanties utiles. La date du 31 janvier est suffisamment rapprochée pour qu'elle ne permette pas de faire, après la fin de l'année, autre chose que des travaux de parachèvement ; la disposition n'est applicable qu'aux seuls services du matériel et, enfin, il faut que les travaux aient été retardés par un cas de force majeure ou d'intérêt public. La constatation doit en résulter d'une déclaration de l'ordonnateur, et nous comptons que les ordonnateurs, surtout quand la loi aura statué, considéreront comme un véritable devoir de loyauté de ne jamais donner de certifications qui ne seraient rigoureusement exactes. »

SECTION II

LA COMPTABILITÉ DES EXERCICES CLOS

La clôture de l'exercice a des conséquences importantes, puisque, lorsqu'elle est intervenue, les opérations que nécessite la liquidation d'une

année cessent d'appartenir et d'être rattachées à l'exercice de cette année ; nous allons étudier maintenant suivant quelles règles ces opérations, qui n'en sont pas moins nécessaires, vont continuer à être exécutées ; nous entrons ainsi dans le détail du mécanisme de la comptabilité des exercices clos.

Paragraphe premier. — **Les ordonnancements, paiements et recouvrements sur exercices clos.** — Souvenons-nous d'abord que la loi de 1889 a fixé dans son article 4 la clôture de l'exercice : 1^o au 31 mars pour l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ; 2^o au 30 avril pour le paiement des dépenses, le recouvrement des droits acquis à l'Etat pendant l'année.

Nous nous occuperons successivement des recettes et des dépenses, afin d'étudier quelles sont, pour les unes et les autres, les conséquences de cette clôture (1).

1^o RECETTES. — Après le 30 avril, les recettes non encore recouvrées cessent d'être rapportées à l'exercice de l'année qui les a vues naître. Elles continuent à être perçues en vertu d'un état des produits restant à recouvrer, annexé au projet de

(1) La loi du 25 janvier 1889, dans son article 5 dispose qu'il n'est pas dérogé aux lois antérieures sur la comptabilité des exercices clos.

loi de règlement de l'exercice (article 111 du décret de 1862), mais les sommes ainsi réalisées sur les ressources des exercices clos sont portées en recette au compte de l'exercice courant, c'est-à-dire celui de l'année pendant laquelle la perception a lieu (article 113).

Enfin, ces recettes d'exercices clos ne sont pas affranchies de tout contrôle ; aux termes de l'article 112, le ministre des finances doit faire inscrire chaque année dans son compte général, des états par branches de revenus, indiquant les recettes effectuées sur les restes à recouvrer à l'expiration de chaque exercice et dont l'application a été faite aux exercices suivants.

2^o DÉPENSES. — Lorsque le terme fixé pour l'ordonnancement des dépenses est expiré, aucune somme ne peut plus être ordonnancée au titre de l'exercice ; de même aucun paiement ne peut plus être fait après la date fixée, les ordonnances et mandats non encore payés sont annulés. Les crédits ou portions de crédits qui se trouvent ainsi n'avoir pas été employés tombent en annulation, et les sommes qu'ils représentent sont portées en recette à l'exercice courant. Telles sont, en résumé, les dispositions des articles 116, 117, 118 et 119 du décret de 1862.

Mais il va de soi que les droits des créanciers du Trésor ne se trouvent pas atteints ; les opérations

de clôture des exercices ne doivent pas les empêcher d'obtenir le paiement des sommes qui leur sont dues. L'ordonnance du 14 septembre 1822, en fixant la première des délais à l'expiration desquels les ordonnances non payées devaient être annulées, ajoutait, à la fin de son article 12 : « Sans préjudice des droits des créanciers et sauf réordonnancement, conformément aux dispositions de l'article 21 ci après. » Ces mots dominant toute la matière ; le principe posé par l'ordonnance de 1822 est toujours resté en vigueur, les sommes dues ont toujours été réordonnancées, seulement on a pris plus de précautions et on a perfectionné les procédés anciens.

L'ordonnance de 1822, en effet, réglait ainsi la question dans son article 21 : « Si, parmi les dépenses faites pour un exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordonnancées ni payées avant l'époque de la clôture des comptes, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'en vertu d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur le budget de l'exercice courant ».

Ainsi, c'est sur le budget de l'exercice courant que doit être imputé le paiement des dépenses des exercices clos ; sur ce point, la législation n'a pas changé (1). Mais l'ordonnance de 1822 laissait

(1) Décrets du 31 mai 1862, article 123. — Les paiements

subsister un danger, elle ne fixait aucune limite au montant de ces paiements ; il s'en suivait que les ministres pouvaient impunément dépasser les crédits qui leur avaient été accordés. En effet, maintenus par ces crédits et obligés de se renfermer dans leurs limites pendant toute la durée de l'exercice, ils pouvaient les outrepasser dès que l'exercice était clos, puisqu'une ordonnance royale suffisait pour qu'on pût imputer les paiements sur l'exercice courant. Pour remédier à cet abus, il fallait deux mesures : d'une part, subordonner toute dépense d'exercices clos à l'obtention d'une autorisation législative et, d'autre part, obtenir que ces paiements fussent strictement renfermés dans la limite des crédits ou portions de crédits annulés par la clôture de l'exercice.

Ce fut la loi du 23 mai 1834 qui réalisa cette réforme : les crédits non employés au moment de la clôture tombent en annulation ; en vertu de cette loi, pour pouvoir ordonnancer de nouveau, il faudra des crédits nouveaux et pour cela il sera nécessaire d'obtenir l'autorisation du Parlement. La loi qui donnera cette autorisation, l'article 9 de la loi de 1834 décide que ce sera la loi de règlement des comptes de l'exercice : un état des restes à payer sera dressé au moment de la clôture de l'exercice, à effectuer pour solder les dépenses des exercices clos sont ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant.

inséré dans la loi de règlement et ainsi recevra la consécration législative.

C'est donc la loi de règlement qui autorise les réordonnancements et les paiements d'exercices clos ; à l'époque où cette mesure fut édictée, la loi de règlement intervenait presque immédiatement après la clôture des paiements, il n'y avait pas de retard. Aujourd'hui, de longues années s'écoulent entre la clôture des exercices et le vote des lois de règlement, huit, dix et même douze ans ou plus ; le système serait impossible, s'il n'avait été modifié. On a admis que les réordonnancements pourraient être faits avant le vote de la loi, que la simple insertion dans l'état des restes à payer suffirait ; cette dérogation à la règle initiale est consacrée par l'article 125 du décret de 1862 : « Les dépenses que les comptes présentent comme restant à payer à l'époque de la clôture d'un exercice et qui ont été autorisées par des crédits régulièrement ouverts peuvent être ordonnancées par les ministres sur les fonds des budgets courants avant que la loi de règlement de cet exercice ait été votée ».

La seconde mesure se trouve également réalisée par la loi de 1834 : elle limite le montant de ces restes à payer, autorisés par la loi de règlement, au montant par chapitres des crédits ou portions de crédit non employés que la clôture de l'exercice a annulés. Cette concordance doit ressortir dans le

tableau du budget définitif, annexé à la loi de règlement et qui, aux termes de l'article 114 du décret de 1862, doit faire connaître, par chapitre :

1^o Les crédits ouverts ; 2^o les droits acquis aux créanciers de l'Etat ; 3^o les paiements effectués et : 4^o les dépenses restant à payer.

Les paiements ainsi opérés sont imputés sur le budget de l'exercice courant à un chapitre spécial ouvert dans chaque ministère. Ce chapitre ne comporte aucune allocation spéciale ; il est ouvert *pour mémoire*, et cela se comprend parfaitement : on ne peut fixer d'avance le montant de ce chapitre, puisque l'on ne connaît pas le chiffre des dépenses qu'il aura à supporter et qu'on ne le connaîtra que lorsque le budget aura été exécuté ; d'autre part, il est complètement inutile de lui accorder une allocation quelconque : cela ferait double emploi avec les crédits non employés de l'exercice précédent qui ressuscitent par l'insertion des restes à payer dans la loi de règlement et qui ne peuvent, en aucun cas, être dépassés sans qu'il soit voté des crédits supplémentaires spéciaux (1).

(1) L'article 8 de la loi du 23 mai 1824 résume très clairement tous ces principes. « Les ministres seront tenus de renfermer les ordonnances à délivrer sur l'exercice courant par rappel sur les exercices clos dans la limite des crédits par chapitre qui auront été annulés par les lois de règlement pour les dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice. — Ces ordonnances seront imputées sur un chapitre

Paragraphe 2. — Les crédits supplémentaires d'exercices clos. — Pour qu'une créance puisse être payée à titre de rappel sur exercices clos, il faut, nous l'avons vu, en principe, qu'elle figure dans l'état des restes à payer inséré dans la loi de règlement et, de plus, que, rentrant dans un chapitre de crédit annulé par la clôture de l'exercice, elle ne dépasse pas le montant non employé de ce crédit. Il faut étudier maintenant ce qui se passe lorsqu'on se trouve en présence de créances dûment constatées et qui ne remplissent pas les conditions indiquées plus haut. Le cas a été prévu par la loi de 1834 qui nous en donne la solution dans son article 9 : « Dans le cas où des créances dûment constatées sur un exercice clos n'auraient pas fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, il ne pourra y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémentaires suivant les formes réglées par la loi du 24 avril 1833. » Cette disposition est toujours en vigueur ; les créances non prévues à

spécial ouvert, pour mémoire et pour ordre, au budget de chaque ministère, sans allocation spéciale — Le montant de paiements effectués, pendant le cours de chaque année, pour des exercices clos, sera porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs lors du règlement de l'exercice.

Pour les détails de cette réglementation, voir les articles 127 (reproduction de l'article 10 de la loi de 1834) et suivants du décret de 1862.

l'état des restes à payer ou excédant le montant des crédits non employés ne peuvent être ordonnancées qu'en vertu de crédits supplémentaires obtenus dans les formes actuellement exigées par la loi.

L'article 126 du décret de 1862 fait une distinction parmi les créances non comprises dans l'état des restes à payer, au point de vue du procédé d'ouverture des crédits supplémentaires. Si ces créances correspondent à des crédits ou des portions de crédits annulés et n'en dépassent pas le montant, les crédits supplémentaires nécessaires pourront être ouverts par des décrets (1).

Au contraire, les créances qui excèdent le montant par chapitre des crédits annulés par la loi de règlement, constituent bien des dépenses auxquelles ne correspondent encore aucun crédit, et, cette fois, de véritables crédits supplémentaires devront être nécessairement obtenus.

(1) On peut se demander si le droit ainsi conféré au Gouvernement de relever par décret des crédits annulés par la clôture de l'exercice, n'est pas contraire à l'article 9 de la loi de 1834 que nous avons citée, combiné avec les articles 4 et 5 de la loi du 20 avril 1833 et l'article 4 de l'ordonnance du 10 février 1838, qui exigent que les crédits ouverts par décrets soient régularisés à la prochaine session des chambres. Le cas n'est pas tout à fait le même, il ne s'agit pas réellement là de crédits supplémentaires, il ne s'agit que de rendre à la vie des crédits qui ne sont pas encore tout à fait éteints puisqu'ils n'ont pas encore été annulés par la loi de règlement.

Le danger des crédits additionnels a toujours, et à juste titre, préoccupé le Parlement. Après avoir reconnu qu'il était impossible de les supprimer tout à fait, on a cherché, du moins à les réglementer de façon à les restreindre le plus possible et à réduire leurs inconvénients au minimum. La législation de ce siècle est toute pleine de ces mesures, souvent inefficaces, mais qui vont toujours en se perfectionnant. Des dispositions récentes ont encore amélioré la situation : nous les examinerons surtout en tant qu'elles s'appliquent particulièrement aux crédits d'exercices clos.

Le procédé employé par le Parlement pour éviter le danger a été de mettre complètement entre ses mains le pouvoir d'autoriser les crédits supplémentaires ; il a, de plus, édicté un assez grand nombre de mesures secondaires pour s'opposer à leur envahissement.

Les crédits supplémentaires ne peuvent être ouverts que par une loi : tel est le principe formellement posé par l'Assemblée nationale, dans la loi du 16 septembre 1871, et définitivement confirmé par la loi du 14 décembre 1879. Mais, à ce principe absolu, une exception s'impose lorsqu'il y a urgence et que les Chambres ne sont pas réunies. On a dû admettre que, dans ce cas, des crédits supplémentaires pourraient être ouverts par décrets, mais on a entouré cette dérogation de conditions

aussi strictes que possible : il faut que l'absence des Chambres soit due à une prorogation et non à une dissolution ; il ne peut être ouvert ainsi que des crédits supplémentaires et des crédits extraordinaires de la deuxième catégorie (1), et encore faut-il que les services qu'ils concernent figurent dans la nomenclature des « services votés » annexée chaque année à la loi de finances. Ces crédits sont ouverts par un décret, mais ce décret doit être rendu *en Conseil des ministres, le Conseil d'État entendu*, et indiquer les voies et moyens par lesquels il est pourvu à la dépense ; enfin, cette ouverture de crédits n'est que provisoire, elle doit être ratifiée par les Chambres, et, à cet effet, doit leur être soumise dans les quinze jours de la rentrée du Parlement. Toutes ces dispositions s'appliquent aux crédits supplémentaires en général, et, par

(1) Loi du 14 décembre 1879, article 2. « Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi ». La loi de 1879 distingue ainsi nettement deux catégories de crédits extraordinaires : ceux qui s'appliquent à des services non prévus, et ceux qui s'appliquent à des services prévus, mais non pour leur totalité. Le même article 2 définit ensuite les crédits supplémentaires « ce sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service.

conséquent, aussi à ceux qui nous occupent, les crédits d'exercices clos.

Les moyens, que nous avons appelés secondaires, employés par le Parlement pour éviter l'envahissement par les crédits supplémentaires sont assez nombreux ; il en est de tout récents ; certains sont spéciaux aux crédits d'exercices clos. Passons-les rapidement en revue.

La loi du 18 juillet 1836, article 5, suivie par la loi du 16 mai 1851, article 3, exigeait que les demandes de crédits additionnels indiquassent en même temps la ressource spéciale au moyen de laquelle il serait pourvu à la dépense. Cette mesure paraît douée d'une efficacité douteuse, car on a admis comme suffisante la mention : « Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources de la dette flottante », ou bien encore : « au moyen des ressources générales du budget ordinaire de l'exercice ».

La loi du 18 novembre 1849, dans son article 1^{er}, exige, pour éclairer le Parlement, que « le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution soit dressé, tenu au courant d'après les documents transmis à l'assemblée nationale par le ministre des finances et affiché dans les salles de conférences des Commissions de finances et des bureaux ». Bien que cette disposition soit toujours en

vigueur, elle ne reçoit plus aucune application. Il est, au contraire, une règle qu'aucune loi ne consacre, mais qu'on observe exactement, depuis 1876, et qui consiste à présenter, joint à tous les projets de lois demandant des crédits supplémentaires, un relevé de tous les suppléments déjà votés, avec l'état de situation des exercices en cours.

Enfin, la loi du 12 août 1876 est venue exiger que toutes les demandes de crédits supplémentaires soient réunies et présentées aux Chambres en cahiers mensuels : « Le ministre des finances réunit en un seul projet les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services, pendant l'intervalle d'un mois au moins ».

Mais on a fini par comprendre que toutes ces mesures resteraient sans efficacité tant qu'on ne ferait porter ses efforts que sur le paiement des dépenses, tant qu'on ne s'attaquerait pas à leur engagement, opération bien autrement importante, et qu'on n'arriverait pas, par une surveillance préventive, à empêcher l'engagement des dépenses au delà des limites prévues par les crédits. Ce contrôle, nécessaire, est des plus délicats, parce qu'il doit porter sur les ministres, seuls chargés d'engager les dépenses ; aussi son établissement ne remonte-t-il qu'à la loi du 26 décembre

1890, qui, dans son article 59, prescrit qu'il sera tenu, dans chaque ministère, une comptabilité des dépenses engagées, dont les résultats seront fournis mensuellement à la Direction générale de la comptabilité publique. Forcer les ministres à exercer eux-mêmes un contrôle sur leurs engagements de dépenses n'était qu'un premier pas : il était insuffisant ; la mesure fut rendue efficace par la loi du 30 mars 1902, qui décide dans son article 78 que le contrôleur des dépenses engagées sera nommé, dans chaque ministère, conjointement par le ministre intéressé et par le ministre des Finances, et plus encore par la loi du 31 mars 1903, article 53, en vertu de laquelle cette même nomination devra être désormais faite par un décret, contresigné par les deux ministres. Aux termes de cette même loi, le contrôleur des dépenses engagées communique directement avec le ministre des finances, ce qui lui assure une plus grande indépendance dans le ministère où il exerce ses fonctions. Enfin, il est question d'aller encore plus loin et de lui attribuer un véritable droit d'observation sur les demandes de crédits supplémentaires ; le projet de loi de finances de 1909 contient, en effet, un article 36 ainsi conçu : « A la fin de chaque trimestre, les contrôleurs des dépenses engagées adressent au ministre des finances et aux ministres intéressés, en même temps

que la situation des crédits des chapitres pour les derniers mois, un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires au cours de l'exercice. Les demandes de crédits supplémentaires adressées au ministère des finances seront accompagnées de l'avis du contrôleur ».

Toutes ces mesures sont évidemment de nature à exercer une heureuse influence sur les crédits supplémentaires d'exercices clos ; si elles parviennent à empêcher l'engagement des dépenses au-delà des crédits budgétaires, elles restreindront dans une très large proportion les demandes de crédits supplémentaires pour créances constatées après la clôture de l'exercice.

Mais les crédits d'exercices clos présentent des dangers qui viennent s'ajouter aux inconvénients habituels des suppléments de crédits et qui ont nécessité des précautions spéciales. En effet, le Gouvernement peut être tenté de faire figurer dans les dépenses d'exercices clos des créances qui n'incombent nullement à l'exercice en question, qui ne résultent pas de services faits pendant l'année qui a donné son nom à cet exercice ; cela est d'autant plus facile que l'éloignement des faits mentionnés rend le contrôle difficile et que, de plus, le Parlement ne leur accorde pas un examen très attentif, tenté qu'il est, surtout s'ils sont

accompagnés de quelques annulations de crédits, de ne les considérer que comme des crédits d'ordre. C'est pour mieux attirer l'attention des Chambres sur ces crédits que la loi de finances du 30 mars 1902 a décidé qu'ils ne seraient plus présentés à l'autorisation législative avec les autres crédits supplémentaires ; l'article 77 de cette loi dispose, en effet, que, « par dérogation à la loi du 12 août 1876, les demandes de crédits spéciaux d'exercices clos (et d'exercices périmés) formées par les divers services seront réunies par le ministre des finances et présentées aux Chambres dans des projets de lois distincts de ceux portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires sur les exercices en cours. »

Enfin, la loi de finances du 31 mars 1903 a donné au contrôleur des dépenses engagées un droit de critique spécial sur ces demandes, de façon à en assurer la sincérité ; elle prescrit, dans son article 53, que « les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées, qui vérifiera, notamment, l'exactitude de l'imputation de la dépense.

Paragraphe 3. — Crédits supplémentaires spéciaux prévus par l'article 4, paragraphe 3 de la loi

de 1889 — Le crédit étant, par définition, l'autorisation *préalable* d'effectuer une dépense, on ne conçoit l'intervention de crédits supplémentaires que lorsqu'il s'agit d'une dépense excédant le montant des crédits primitivement accordés, mais non encore consommée ; si, comme nous l'avons vu, ils interviennent souvent pour autoriser des dépenses *engagées* sans crédit, mais dont le paiement n'a pas encore été effectué, il est impossible de les admettre pour des dépenses déjà *payées*, le caractère préalable de l'autorisation qui est essentiel pour qu'il y ait crédit faisant complètement défaut. Il ne peut plus être question que de *régularisation* (1), et c'est ce que prévoit le décret de 1862, dans son article 33, lorsqu'il parle d'opérations de régularisation postérieures à la clôture de l'exercice qui sont l'objet de propositions spéciales dans la loi de règlement.

On a conservé à cette régularisation des dépassements de crédits par la loi de règlement le nom de *crédits complémentaires*. Il faut en faire remonter l'origine à l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827.

(1) Les dépassements de crédits, s'ils ne sont pas régularisés par le Parlement, engagent la responsabilité des ministres qui en sont les auteurs ; le ministre des finances ne peut, sous sa propre responsabilité, autoriser des paiements lorsqu'il n'y a pas de crédits correspondants (voir articles 41 et 42 du décret de 1862).

Celle-ci en avait fait le procédé régulier d'approbation des crédits supplémentaires : ouverts par le moyen d'ordonnances, ils pouvaient attendre leur régularisation jusqu'à la loi de règlement. Les abus que permettaient ces ouvertures de crédits non contrôlées firent prohiber ce procédé par la loi du 24 avril 1833 et surtout par la loi du 15 mai 1850, qui pose nettement le caractère préalable du crédit.

Mais, si la régularisation du dépassement de crédits doit être considérée comme exceptionnelle, il est, néanmoins, une certaine catégorie de dépenses pour lesquelles il faut en envisager d'avance l'éventualité : ce sont les dépenses résultant de charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et qu'on doit payer, quel que soit le chiffre auquel elles s'élèvent. C'est donc l'exécution même du service qui, seule, se chargera de fixer le chiffre définitif de ces dépenses, le montant du crédit primitivement fixé ne pouvant être qu'une évaluation provisoire. La régularisation de ces dépenses est donc particulièrement indispensable ; elle était spécialement prévue par le décret de 1862, qui, dans le dernier paragraphe de son article 126, disait que « les charges publiques obligatoires dont l'évaluation n'a pu être fixée que provisoirement par le budget et dont la limite ne devient définitive que par le résultat de l'exécution

même du service, sont l'objet de propositions spéciales dans la loi de règlement, conformément à l'article 32 ». Le système employé était donc toujours celui des crédits complémentaires et c'est en cela qu'une réforme était nécessaire pour permettre l'examen de ces dépenses, renvoyé à des époques extrêmement lointaines par les retards dans le vote de la loi de règlement. C'est ce que fit la loi de 1889 en fixant pour ces régularisations un délai qui devait les rapprocher autant que possible de la clôture des opérations de l'exercice.

Depuis longtemps déjà, le Gouvernement avait pris l'habitude de déposer des demandes de crédits supplémentaires postérieurement à la clôture des opérations, entre la date de cette clôture et celle de toutes les régularisations d'écritures, qui était autrefois fixée au 30 novembre. On vit s'élever devant les Chambres des contestations au sujet de la légitimité de cette pratique ; le Gouvernement, au contraire, la défendait. Il soutenait qu'il était préférable de régulariser par des crédits supplémentaires, dès la clôture de l'exercice, les dépenses dont le montant n'avait pu être connu qu'après cette clôture, ou encore celles pour lesquelles des demandes de crédits supplémentaires avaient été faites, mais n'avaient pas été votées par les Chambres avant l'époque de la clôture, plutôt que d'attendre pour cela la loi de règlement

des comptes. L'opinion du Gouvernement (1) triompha, puisque la loi de 1889 a fait une institution régulière de ce qui n'était qu'une pratique administrative.

Mais, en même temps qu'on lui donnait la légalité qui lui manquait, on s'efforçait de supprimer, autant que possible, les inconvénients auxquels elle pouvait donner lieu ; pour cela, il fallait rapprocher l'époque où le contrôle législatif doit s'exercer et restreindre au minimum la portée de cette faculté en la réduisant à des cas strictement limités.

La loi de 1889 a très nettement considéré cette opération comme faisant partie intégrante de l'exercice ; le délai qu'elle fixe et au-delà duquel ces régularisations ne pourront plus avoir lieu est dénommé par elle, délai de clôture. L'article 4, paragraphe 3, le fixe au 30 juin de la deuxième année de l'exercice, ce qui constitue déjà un progrès réel sur la pratique ancienne qui se donnait jusqu'au 30 novembre. L'avantage au point de vue de l'efficacité du contrôle parlementaire est incontestable ; présentées aux Chambres séparément, peu de temps après l'exécution du budget, ces demandes seront examinées par elles beaucoup plus attentivement que des crédits d'exercices

(1) Voir le discours de M. Chevrey-Rameau, commissaire du gouvernement (séance du 14 novembre 1887).

clos qu'elles ont plutôt tendance à considérer comme des crédits d'ordre, et surtout que des crédits complémentaires : l'époque à laquelle sont votées les lois de règlement et la façon dont elles sont examinées en est la meilleure des preuves.

D'autre part, la loi a étroitement limité les cas où cette régularisation est admise : elle ne s'applique qu'aux dépenses « afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services ». Il faut bien remarquer que le Parlement n'a pas entendu, par cette mesure, comme l'a fait remarquer le rapporteur de la loi, rendre légaux les dépassements de crédits ; il a simplement indiqué la procédure pour obtenir le « bill d'indemnité » nécessaire dans des cas prévus (1) et il a voulu forcer le Gouvernement à le demander le plus tôt possible.

Il ne devrait donc plus rien subsister des crédits complémentaires dont la loi de 1889 est venue sup-

(1) On n'est pas très exactement fixé sur le critérium des dépenses obligatoires ; lors de la discussion de la loi de 1889, on a indiqué les rentes et pensions dont le paiement ne peut être différé et est obligatoire sur la présentation d'un titre régulier, les frais de justice criminelle dont le paiement immédiat, à la présentation des exécutions du parquet, est obligatoire pour les receveurs de l'enregistrement, etc. — C'est aux Chambres qu'il appartiendra d'apprécier si une dépense a le caractère obligatoire exigé.

primer le dernier cas d'application ; c'est là le principal avantage des dispositions dont nous venons de parler. Malheureusement, il en est resté encore, quoique considérablement réduits. On est bien obligé de les admettre dans le cas où des dépenses n'auraient pas été régularisées au 30 juin, soit parce que le Gouvernement n'avait pas pu les présenter avant cette date, soit parce que le Parlement avait retardé son approbation ou l'avait refusée. Le vote d'un crédit complémentaire apparaîtrait alors comme le seul moyen de régularisation possible, si l'on ne veut pas que la dépense reste définitivement à la charge du ministre qui l'a faite, ou plutôt qu'elle aille grossir encore les découverts du Trésor. C'est pour cette raison que les crédits complémentaires n'ont pas disparu des lois de règlement ; bien que l'article 32 du décret de 1862 doive être considéré comme abrogé par l'article 4, paragraphe 3 de la loi de 1889, on retrouve encore de ces demandes dans nos lois de règlement les plus récentes, pour des sommes de plus en plus faibles, il est vrai, mais qui laissent subsister un procédé que tous s'accordent pour condamner en théorie.

Paragraphe 4. — Opérations de régularisation. —

Le dernier délai prévu par la loi de 1889 dans son article 4, est celui qu'elle accorde à l'Administra-

tion pour lui permettre d'opérer dans ses comptes les rectifications nécessaires avant de les produire. Comme le disait M. Chevrey-Rameau, Directeur général de la comptabilité publique, c'est l'époque où l'Administration se recueille, fait son examen de conscience avant de se présenter devant ses juges. La loi de 1889 fixe la limite du 31 juillet pour toutes les opérations qu'elle énumère et que nous allons rapidement passer en revue :

1^o VIREMENTS. — Les virements de comptes sont des modifications opérées dans les écritures centrales de façon à les mettre en harmonie avec l'emploi réel des crédits. Si nous prenons les principaux cas que cite la loi de 1889, nous voyons que le virement de compte opère un *changement d'imputation* lorsqu'on attribue à un chapitre donné d'un ministère une dépense qui, primitivement, avait été imputée à tort à un autre chapitre (article 48 du décret de 1862). De même s'effectuera le *remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciproquement*, lorsque, par exemple, un ministère aura loué ou acheté à un autre ministère un objet appartenant à ce dernier ou qu'il aura obtenu de lui une avance en matériel ou en argent. Enfin, c'est également par des virements de comptes que se feront les *versements de fonds à rétablir au crédit des ministres ordonnateurs*, lorsque des sommes indûment payées par le

Trésor ont été réclamées et restituées. (Articles 45, 46 et 47 du décret.)

Ces rectifications sont nécessaires pour ramener les comptes à la situation réelle, parce que les ministres ont, néanmoins, employé à leur véritable destination les crédits irrégulièrement affectés. Mais notons qu'on n'a pas voulu permettre aux ministres de faire toutes ces opérations eux-mêmes; pour que la Cour des Comptes puisse s'y reconnaître dans toutes ces rectifications et en vérifier l'exactitude, on a exigé que les états de virements fussent présentés à part. Les articles 366 et 367 du décret ordonnent que ces comptes particuliers soient présentés par un comptable spécial, l'agent comptable des virements de comptes, responsable devant la Cour des Comptes qui le juge. Cet agent rentre dans la catégorie spéciale des comptables d'ordre ;

2^o RÉGULARISATION DES OPÉRATIONS LOINTAINES.

— Des délais prolongés sont indispensables aux ministères dont certains services s'exécutent au loin pour réunir les documents nécessaires à la confection de comptes exacts. On sait que les commandants de bâtiments de guerre et les consuls sont autorisés, pour se procurer les fonds dont ils ont besoin, à émettre sur le Trésor public et à négocier à l'étranger des traites dites *traites de la Marine*. Celles-ci sont payées provisoirement

par le Ministère des finances, qui en fait l'avance au ministère intéressé jusqu'à ce que les pièces justificatives, enfin parvenues, permettent à celui-ci de l'inscrire en dépense au chapitre correspondant. La comptabilité des traites de la Marine est tenue par un agent spécial, dit agent comptable des traites de la Marine, qui, lui aussi, est justiciable de la Cour des Comptes.

Dans le même ordre d'idées, ne peuvent être régularisés que tardivement les versements à la Caisse des gens de mer ou à la Caisse d'épargne postale, du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe.

Signalons, enfin, une dernière régularisation, postérieure à la loi de 1889, mais qui n'en présente pas moins un caractère intéressant, parce qu'elle contient une dérogation à la règle de l'ordonnancement préalable au paiement de toutes les dépenses, telle qu'elle est posée par l'article 82 du décret de 1862.

Elle résulte de la loi du 25 février 1899, qui, dans son article 5, paragraphe 4, complète les dispositions de l'article 4 (4^o) de la loi de 1889. Le décret du 25 février 1899, dans son article 1^{er}, nous en explique la portée : « Les arrages des pensions inscrites au Trésor sont payés,

« sans ordonnancement préalable, aux titulaires
« inscrits sur les états d'arrérages établis par la
« Direction de la Dette inscrite et modifiés en
« vertu d'autorisation spéciales émanant de la
« même Direction. Les dépenses ainsi effectuées
« sont *régularisées* au moyen d'ordonnances éta-
« blies avant le 31 *juillet* de la deuxième année de
« l'exercice. Demeurent soumises à l'ordonnance-
« ment préalable les dépenses à effectuer au titre
« des exercices périmés ».

SECTION III

LES EXERCICES PÉRIMÉS

Le mécanisme de la clôture des exercices et celui des paiements sur exercices clos n'est qu'une mesure de comptabilité intérieure, destinée à permettre d'arrêter définitivement les comptes d'une période déterminée, mais qui n'atteint pas directement les opérations qui tirent leur origine de cette période. Les créanciers sont payés sur exercices clos, mais ils n'en sont pas moins payés ; les restes à payer d'un exercice pourraient subsister indéfiniment, les exercices, bien que clos, ne disparaîtraient pas de la comptabilité. On sait que le désordre des comptes de l'ancien régime venait à la fois de la confusion dans les comptes, due à ce que tous les exercices restaient ouverts en

même temps, et de l'accumulation de l'arriéré, due aux dettes impayées de l'Etat, qui restaient toujours exigibles. L'histoire de l'exercice financier a montré la nécessité où l'on se trouvait, pour sortir de l'embarras causé par l'arriéré accumulé, de procéder à des liquidations, brutales et pleines d'inconvénients, à cause de leurs irrégularités et de leur caractère arbitraire. Le remède est venu, nous l'avons vu, de la loi du 29 janvier 1831 qui, établissant un terme fixe et automatique de déchéance, permet de débarrasser chaque année la comptabilité d'un exercice en éteignant d'une manière générale toutes les charges qui pesaient encore sur lui. La durée du terme choisi, qui est de cinq années, a fait donner à cette institution le nom de *déchéance quinquennale*. Nous étudierons d'abord les règles de cette déchéance et les exceptions qu'elle comporte ; puis, comme précisément à cause de ces exceptions, il reste encore après cinq ans des opérations à exécuter, nous nous occuperons de la comptabilité des *exercices périmés*.

Paragraphe premier. — La déchéance quinquennale. — La loi du 29 janvier 1831, article 9, que reproduit textuellement le décret du 31 mai 1862, article 136, s'exprime ainsi : « Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées

par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen. »

Il faut remarquer d'abord que le délai de prescription est relativement court, puisqu'il n'est que de cinq ans à partir de l'*ouverture* de l'exercice, si on considère que le terme de la prescription libératoire de droit commun est de trente ans ; d'ailleurs, lorsque des textes spéciaux édictent au profit de l'Etat des prescriptions libératoires plus courtes, elles contiennent à s'appliquer (1).

La déchéance quinquennale est d'ordre général, elle est destinée surtout, avons-nous dit, à éviter l'arriéré ; on en a conclu qu'elle devait s'appliquer à toutes les créances contre l'Etat, quelles qu'en fussent la nature et la cause, qu'elles aient pour

(1) Remarquons que lorsqu'il y a eu jugement condamnant l'Etat, il y a novation de la créance, le nouveau titre de créancier est le jugement rendu en sa faveur, et le délai de cinq ans part du jour où le jugement est devenu définitif, pourvu, bien entendu, que le créancier ait intenté son action avant que la déchéance ne soit acquise.

cause un service public ou la gestion du domaine de l'Etat, qu'elles résultent de contrats, de quasi-contrats, de délits ou de quasi-délits. C'est pour la même raison que la déchéance quinquennale n'est pas suspendue par toutes les causes qui interrompent les prescriptions ordinaires, minorité, interdiction, état de femme mariée sous le régime dotal, etc...

Mais on a été conduit, par contre, dans un sentiment d'équité, à interrompre la prescription dans des cas où la solution contraire aurait été véritablement un acte d'arbitraire et aurait eu pour résultat de léser injustement les créanciers. L'article 137 du décret, reproduction de l'article 10 de la loi de 1831, nous donne ces causes de suspension : « Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables aux créances dont l'ordonnement et le paiement n'ont pu être effectués, dans les délais déterminés, par le fait de l'Administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat. Tout créancier a le droit de se faire délivrer, par le ministre compétent, un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui ».

La loi n'a pas précisé quels sont les faits administratifs qui suspendent la déchéance; l'interprétation de cette disposition a été l'œuvre du Conseil d'Etat. On peut citer, notamment; le cas où l'Ad-

ministration a retenu ou égaré des pièces décisives, celui d'un refus de payer motivé par l'absence d'un crédit spécial voté ; enfin, l'instance judiciaire ou administrative formée contre l'Etat par suite du refus du ministre de reconnaître les droits du créancier est également considérée comme un fait de l'Administration interrompant la déchéance. Le recours devant le Conseil d'Etat, dit la loi, interrompt la déchéance ; il faut, pour cela, qu'il ait été formé dans le délai légal, c'est-à-dire, en principe, dans les deux mois de la notification de la décision ministérielle, grâce à laquelle l'action peut être intentée devant le Conseil d'Etat.

Enfin, il faut se souvenir que le délai est prolongé d'une année pour les créanciers résidant hors du territoire européen, puisque, aux termes de l'article 126, il est, dans ce cas, de six années à partir de l'ouverture de l'exercice.

Paragraphe 2. — La comptabilité des exercices périmés. — L'article 134 du décret de 1862 dit : « A l'expiration de la période quinquennale fixée par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 pour l'entier apurement des exercices clos, les crédits applicables aux créances restant encore à solder demeurent définitivement annulés et l'exercice, arrivé au terme de déchéance, cesse de figurer

dans la comptabilité des ministères ». Voici bien l'application du principe que nous avons exposé : l'exercice est *périmé*, il disparaît complètement, au bout de ces cinq ans, de la comptabilité, emmenant avec lui toutes les créances arriérées qui l'accompagnaient depuis sa clôture. Mais ces créances ne sont pas toutes éteintes, quelques-unes subsistent en vertu des causes d'interruption de la déchéance que nous avons examinées. Ces créances, encore valables, devront être acquittées et c'est pour elles qu'a été créé le mécanisme des dépenses des exercices périmés. Ce mécanisme est analogue à celui des dépenses des exercices clos : il suffit donc, pour s'en rendre compte, de parcourir les textes qui en règlent les détails.

Décret du 31 mai 1862

ARTICLE 139. — Les dépenses que les ministres ont à solder postérieurement aux délais ci-dessus et provenant soit de créances d'individus résidant hors du territoire européen, pour lesquels une année de plus est accordée par la loi du 29 janvier 1831, soit de créances affranchies de la déchéance, dans les cas prévus par l'article 10 de la même loi, ou qui sont soumis à des prescriptions spéciales, ne sont ordonnancées qu'après que des crédits extraordinaires, spéciaux par articles, ont été ouverts. Ces créances sont imputées sur le budget courant, à un

chapitre spécial intitulé : « Dépenses des exercices périmés. » Si elles n'ont pas été payées à l'époque de la clôture de l'exercice sur lequel le crédit spécial est ouvert, ce crédit est annulé et le réordonnement des mêmes créances ne doit avoir lieu qu'en vertu d'un nouveau crédit, également applicable au chapitre des dépenses des exercices périmés.

ARTICLE 140. — Les crédits extraordinaires spéciaux à demander pour les créances des exercices périmés ne peuvent être ouverts que par la loi. Sont seuls exceptés de cette disposition les crédits que nécessiterait le service des arrérages des rentes perpétuelles et des rentes viagères.

Il est formé pour les créances des exercices périmés comme pour celles des exercices clos, des états nominatifs qui sont remis au ministère des Finances en double expédition.

L'une de ces expéditions est produite à la Cour des Comptes.

CHAPITRE IV

ORGANISATION COMPARÉE

Chaque pays et, dans chaque pays, chacune des personnes morales publiques qu'il renferme, possède son mode de comptabilité qui lui est propre, avec des règles et des modalités spéciales. Mais au point de vue de la matière qui nous occupe, c'est-à-dire le mode suivant lequel le budget est exécuté et la forme des comptes budgétaires, nous savons qu'on peut distinguer deux catégories : ceux qui ont adopté le système de l'exercice financier et ceux qui, au contraire, emploient le système de la gestion annuelle. Cette distinction nous donnera les divisions de cette étude.

PREMIÈRE PARTIE

Le système de l'Exercice

Le système de l'exercice financier, dont nous venons de voir l'application au budget de l'Etat en France, est de beaucoup le plus répandu. Non seulement il est pratiqué par toutes les personnes

morales publiques qui dépendent de l'Etat français, ce qui est assez naturel, mais encore il est le mode de comptabilité budgétaire employé par la plupart des pays étrangers. Les différences que l'on peut relever entre tous ces systèmes, analogues quant au principe, sont intéressantes à signaler, non lorsqu'elles sont dues à des causes qui nous échappent, parfois au pur hasard, mais lorsqu'elles sont inspirées par le désir de réaliser un progrès ou d'éviter un des inconvénients qui a pu nous frapper dans notre propre législation.

SECTION I

L'exercice financier dans le budget des communes, des départements et des colonies

Paragraphe premier. — **Les budgets communaux.** — Les explications préliminaires à donner sur l'exercice communal sont tout à fait analogues à celles qui ont été fournies pour le budget de l'Etat ; en effet, les trois premiers articles de la loi du 25 janvier 1889 lui sont applicables. Cela ressort très nettement des discussions qui eurent lieu devant les Chambres au moment du vote de la loi ; le rapporteur déclara que les définitions des premiers articles s'appliquaient évidemment à tous les budgets. L'exercice financier, dans le budget communal, ne comprend donc, lui aussi, que les

droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice, et il comporte également des délais complémentaires pour l'exécution des différentes opérations de liquidation (1). Mais ces délais sont beaucoup plus courts que ceux qui ont été adoptés pour le budget de l'Etat et, presque dès l'origine de la clôture des exercices, il en a été ainsi.

L'ordonnance du 23 avril 1823 fixait la première une clôture de l'exercice communal par son article 2, ainsi conçu : « L'exercice commence au 1^{er} janvier et finit au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. Néanmoins, les crédits restent à la disposition du maire ordonnateur jusqu'au 31 *décembre* de l'année suivante, mais seulement pour compléter les dépenses auxquelles ils ont été affectés. Passé ce dernier délai, l'exercice est clos ».

La période complémentaire fut considérablement réduite par l'ordonnance du 24 janvier 1843, qui

(1) On a pu se demander si l'article 2 de la loi de 1889 qui autorise jusqu'au 31 janvier l'achèvement des services du matériel s'appliquait aussi au département et à la commune. Lorsque fut votée la loi de 1889, cette disposition n'avait jamais été prévue que pour l'État (Cf. article 33 du décret du 31 mai 1862). C'est une innovation dont le besoin ne se faisait ne pas sentir, qui n'a vraisemblablement pas été dans les intentions des auteurs de la loi, et qui, avec raison, n'a pas été admise dans la pratique.

dans son article 1^{er}, ramena la clôture de l'exercice pour les communes et les établissements de bienfaisance au 31 mars de la deuxième année de l'exercice.

Les délais actuels sont fixés par le décret du 31 mai 1862 : pour l'ordonnancement, l'article 506 dispose que les crédits resteront à la disposition du maire ou ordonnateur jusqu'au 15 mars de l'année suivante, mais seulement pour compléter les dépenses auxquelles ils ont été affectés, et l'article 508 prescrit qu'aucune dépense ne peut plus être ordonnancée après cette date du 15 mars ; pour les paiements, l'article 508 dit encore que les mandats non payés dans les quinze jours suivants, c'est-à-dire avant le 31 mars, sont annulés, sauf réordonnancement, s'il y a lieu, avec imputation sur les restes libres de l'exercice clos reportés au budget de l'exercice courant.

Le mécanisme est analogue à celui du budget de l'Etat : à la fin de l'exercice, le maire dresse un état des droits constatés résultant des services faits pendant l'année. La différence avec le montant des paiements effectués au moment de la clôture de l'exercice donne le montant des restes à payer ; mais, aux termes de l'article 507 du décret, ces restes à payer sont reportés *de droit* et sous un titre spécial au budget de l'exercice pendant lequel la clôture a lieu, c'est-à-dire l'exercice courant. Il

faut ajouter que les crédits ainsi reportés doivent être employés dans le courant de cet exercice, sinon ils ne pourraient plus revivre qu'au moyen de nouveaux crédits autorisés dans les formes habituelles.

Quant aux crédits ou portions de crédits relatifs à des dépenses non entreprises pendant l'année, ou non encore ordonnancées au moment de la clôture, ils sont annulés et ne peuvent être reportés au budget de l'exercice suivant qu'autant qu'ils ont été de nouveau votés par le Conseil municipal et approuvés par l'autorité supérieure ; il en est de même des sommes non payées que l'on n'aurait pas fait figurer dans l'état des restes à payer. L'emploi de tous ces crédits est réglé par le *budget additionnel ou supplémentaire*, voté à la session de mai avant la délibération du budget pour l'année suivante (loi du 5 avril 1884, article 151) ; ce budget rectificatif contient à la fois les crédits supplémentaires reconnus nécessaires depuis l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire depuis le 1^{er} janvier, et toutes les opérations de report qui viennent d'être décrites.

C'est à la même époque, à la session de mai, que le maire présente les comptes de l'exercice précédent, ce qui est possible, puisque les comptes viennent d'être clos en mars. Le budget communal présente donc, à ce point de vue, toutes les

conditions de rapidité et de précision désirables.

Paragraphe 2. — Les budgets départementaux.

— Le budget départemental a une existence relativement récente ; longtemps le Département n'a eu aucune autonomie financière. Cette situation a même eu autrefois pour effet de retarder l'application des premières réformes de la comptabilité publique aux finances départementales : l'ordonnance du 14 septembre 1822 n'avait pas été étendue au Département, sur l'opposition du ministre de l'Intérieur, et les crédits destinés aux dépenses départementales continuaient à rester ouverts jusqu'à épuisement complet (1). L'autonomie du budget départemental n'a été réalisée que par la loi de finances du 18 juillet 1892, supprimant le « budget sur ressources spéciales », création de la loi du 2 juillet 1862, qui, lui-même, remplaçait l'ancienne pratique de l'inscription « pour ordre » des recettes et des dépenses départementales dans le budget de l'Etat.

Le décret du 12 juillet 1893 a posé pour le Département les règles de la comptabilité. En ce qui concerne la matière qui nous occupe, les principes sont ceux de la loi de 1889.

Les délais de clôture de l'exercice ont subi des

(1) Voir de Montcloux, *Traité de la comptabilité publique*, 1840.

réductions dont les dernières présentent un caractère particulièrement intéressant ; elles ont été nécessaires pour permettre au Conseil général de disposer lui-même d'une partie de ses fonds, dont l'emploi lui échappait autrefois, précisément à cause de la longueur de la période complémentaire.

La date de clôture primitivement choisie avait été fixée comme pour l'Etat, au 31 octobre, ce qui empêchait le Conseil général de connaître les résultats de l'exercice dans sa session d'août. Aussi l'ordonnance du 4 juin 1843 la ramena au 31 mai pour les ordonnancements et au 30 juin pour les paiements. Enfin, la loi du 18 juillet 1866 fixe les dates du 31 mars et du 30 avril que la loi du 10 août 1871 ne changea point.

La dernière modification a été apportée par la loi du 30 juin 1899 ; mais pour bien comprendre la portée de cette réforme, il faut connaître la manière dont le budget était réglé et modifié en cours d'exécution sous l'empire de la loi de 1871 et les inconvénients qui en résultaient. Au moment de la clôture de l'exercice, les crédits relatifs à des dépenses faites, mais non encore ordonnancées ou payées dans les délais, sont reportés de plein droit à l'exercice suivant ; ils donnaient lieu, autrefois, à la confection d'un état spécial, dressé par le préfet et que l'on appelait le *budget de report*. Au contraire, les crédits provenant de dépenses non

entreprises dans l'année sont annulés ; les fonds devenus libres ne peuvent être employés qu'après une nouvelle affectation du Conseil général, libre de les appliquer aux dépenses primitivement prévues ou à des dépenses nouvelles. L'emploi de ces fonds était déterminé par le vote et l'approbation de ce qu'on appelait le *budget rectificatif*.

Il y avait à cela un double inconvénient : le budget de report, simple état des restes à payer et à recouvrer, était dressé par le préfet seul et n'était pas soumis au Conseil général ; l'absence de contrôle pouvait permettre au préfet d'y faire entrer un grand nombre de dépenses irrégulières. D'autre part, le budget rectificatif ne pouvait être soumis au Conseil général qu'à sa session d'août, puisque l'exercice n'était clos que le 30 avril (1), et cela donnait lieu à des retards. L'existence de ces deux budgets de rectification était donc inutile et, de plus, à certains égards, nuisibles. Ils furent supprimés par la loi du 29 juin 1899 (2) et remplacés par le *budget supplémentaire*, voté par le Conseil général et qui renferme à la fois l'état des restes à payer et l'emploi des fonds devenus libres. Il y a

(1) Le Conseil général n'a que deux sessions ordinaires ; la première s'ouvre le second lundi qui suit le jour de Pâques (loi du 12 août 1876), la seconde le premier lundi qui suit le 15 août.

(2) Modifiant l'article 63 de la loi du 10 août 1871.

là quelque chose d'analogue au budget additionnel des communes. Ce budget doit être voté par le Conseil général dans sa première session ordinaire.

On voit alors immédiatement qu'en réalisant cette réforme, la loi de 1899 en rendait nécessaire une autre : le budget supplémentaire doit être voté pendant la première session ordinaire et celle-ci a lieu généralement en avril ; or, avec les délais anciens, l'exercice ne serait pas encore clos, puisqu'il restait ouvert jusqu'au 30 avril. Il fallait donc le réduire, et c'est ce que fit le décret du 20 janvier 1900, qui ramena les délais de clôture au 31 *janvier* pour le mandatement des dépenses et au *dernier jour de février* pour les paiements et les recouvrements. L'exercice départemental se trouve donc être maintenant le plus court de tous.

L'Etat bénéficie, nous le savons, pour s'affranchir de ses dettes et éviter l'arriéré, de la déchéance quinquennale ; on s'est demandé s'il ne fallait pas étendre ce privilège au Département. Cette hésitation tient à ce que, à l'époque où la déchéance quinquennale a été instituée, le Département n'avait pas encore d'autonomie : son budget était lié à celui de l'Etat ; on soutenait qu'il devait jouir des mêmes avantages. Le Conseil d'Etat avait refusé d'appliquer la déchéance quinquen-

nale aux dettes départementales (1) et l'article 480 du décret de 1862, consacrant cette jurisprudence, avait déclaré formellement que le Département ne pouvait s'en prévaloir.

Depuis, le budget départemental a été complètement détaché du budget de l'Etat et la question ne se pose plus : aucun texte de loi n'établissant la déchéance quinquennale en faveur des départements, il en est pour eux comme pour les communes, dont le budget a toujours été distinct de celui de l'Etat et pour lesquelles on n'a jamais songé à l'invoquer.

Paragraphe 3. — Les budgets locaux des colonies. — C'est dans le décret du 20 novembre 1882 sur le service financier dans les colonies que se trouvent les règles relatives à l'exercice financier appliquées aux budgets locaux. La conception de l'exercice y est la même qu'en France, mais les délais de clôture fixés à cette époque n'ont pas été modifiés. Décret de 1882, article 39 : « La durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recettes et de dépenses de chaque exercice se prolonge :

« 1^o Jusqu'au 28 *février* de la seconde année pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution n'aurait

(1) Arrêts du 27 juin 1834, du 27 août 1840.

pu, d'après une déclaration du directeur de l'Intérieur, énonçant les motifs de ces cas spéciaux, être terminée avant le 31 décembre ;

« 2^o Jusqu'au 20 *juin* de la seconde année pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ;

« 3^o Jusqu'au 30 *juin* de la seconde année pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits ou au paiement des dépenses. »

Ces délais sont réduits pour les dépenses faites en France au 15 mars pour les mandatements et au 30 mars pour les paiements (1), afin de permettre aux ordonnateurs locaux de les régulariser avant la clôture de l'exercice dans la colonie (2).

A la clôture de l'exercice, les crédits non employés tombent en annulation, les mandats non encore payés sont annulés, sauf réordonnancement sur les crédits ouverts dans le budget de l'exercice courant aux différents chapitres que ces dépenses concernent.

Les colonies ne bénéficient pas, en principe, de la déchéance quinquennale que la loi de 1881 n'a

(1) Arrêté du 14 mai 1903, article 2.

(2) Pour les recettes et dépenses concernant les services de l'État aux colonies, les délais de clôture ne sont pas les mêmes qu'en France ; ils ont été fixés au 28 février pour l'achèvement des services du matériel, au 20 mars pour les mandatements, et au 31 mars pour les recouvrements et les paiements.

instituée que pour le budget de l'Etat ; mais, dans certaines colonies, un texte spécial est venu étendre le bénéfice de cette déchéance au budget local (1).

SECTION II

L'exercice financier dans les pays étrangers

Le système de l'exercice financier est mis en pratique dans la plupart des pays étrangers ; à l'exception de l'Angleterre et de l'Italie, dont nous étudierons plus loin le système, tous les pays exécutent leur budget dans des périodes de temps dépassant l'année d'une durée plus ou moins longue. Il en est ainsi en Russie, en Autriche, en Espagne, en Allemagne et dans les états allemands (la Prusse a, notamment, une période complémentaire assez courte : elle n'est que de deux mois et demi), en Belgique, etc... L'exécution du budget comporte dans ces différents pays, des modalités

(1) C'est ainsi qu'à la Réunion, l'article 44 de l'ordonnance du 22 novembre 1841 reproduit les articles 9 et 10 de la loi de 1831. Dans ce cas, le délai est fixé à cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés dans la colonie et à six années pour ceux qui résident hors du territoire de la colonie (article 94 du décret de 1882).

La loi de finances du 19 décembre 1900 qui a créé la personnalité civile de l'Algérie et lui a donné un budget spécial, n'a pas parlé de la déchéance quinquennale ; il en résulte que l'Algérie ne la possède pas.

nombreuses dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer. Le système belge, néanmoins, s'impose à notre étude par le voisinage de ce pays et la ressemblance de ses institutions avec les nôtres ; quant aux Etats-Unis, l'examen du système financier de la plus vaste démocratie du monde mérite de retenir un instant l'attention.

Paragraphe premier. — La Belgique. — La Belgique est le pays dont les institutions politiques et administratives se rapprochent le plus des nôtres, soit qu'elle ait reçu les mêmes dès l'origine, soit qu'elle nous ait plus tard imités. Aussi est-il intéressant de rechercher, quand il y a lieu, pourquoi le même principe a abouti à des résultats pratiques différents en Belgique et en France.

La base de la comptabilité budgétaire y est, comme chez nous, l'exercice, quant au mode d'exécution du budget ; la conception qu'en donne la loi du 15 mai 1846, dans son article 2, est identique à celle de l'ordonnance de 1822 : « Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'Etat et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à l'exercice. » Seulement, en Belgique, il n'y a qu'un seul délai, fixé au 31 octobre de la deuxième

année de l'exercice pour toutes les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses. Passé cette date, l'exercice est clos.

Ce qui frappe surtout, lorsqu'on considère ces dispositions, c'est l'absence d'un délai de clôture pour les paiements. Cela tient à la procédure spéciale qu'ont adoptée les Belges pour l'acquittement des dépenses.

La loi distingue, en effet, l'opération de dépense et l'opération de paiement ; l'opération de dépense résulte de l'imputation à charge du budget d'un engagement souscrit au nom de l'Etat, elle engage la responsabilité de l'ordonnateur (loi du 15 mai 1846, article 18). L'opération de paiement est contituée par la sortie de caisse des fonds nécessaires à l'acquittement de la dépense. Or, la loi belge ne s'est préoccupée que de la première de ces deux opérations et l'a entourée de nombreuses formalités, tandis qu'elle a laissé la deuxième de côté. Lorsqu'une ordonnance de paiement a reçu le visa préalable de la Cour des Comptes, elle est remise au créancier, et, en même temps, le budget est affecté du montant de la dépense. Donc, ce qui est intéressant, c'est la remise du titre de paiement, qui grève immédiatement le budget ; le paiement proprement dit n'est plus qu'une opération de caisse dont il

n'y a pas lieu de se préoccuper beaucoup. (1).

Après la clôture de l'exercice, la loi de règlement du budget arrête, d'une part, le chiffre des imputations de dépense sur ce budget, d'autre part, le montant des paiements faits et celui des paiements restant à effectuer. Les ordonnances de paiement, lorsqu'elles ont été livrées aux créanciers, ne sont pas atteintes par la clôture de l'exercice. Article 29 de la loi du 15 mai 1846 : « Lorsque le paiement n'a pas été réclamé dans le cours légal du budget, ces ordonnances ne sont pas sujettes à renouvellement ; le paiement peut en être fait pendant cinq ans, à compter du 1^{er} janvier, qui donne son nom à l'exercice (2). » Ainsi, le paiement des sommes ordonnancées régulièrement n'est arrêté que par l'arrivée du terme de cinq ans qui, comme en France, libère l'Etat de ses dettes

(1) Ce caractère est d'autant plus marqué en Belgique que c'est la Banque nationale qui fait le service de caisse ; elle centralise les fonds et opère les paiements pour le compte du Trésor.

(2) Certaines dépenses peuvent être payées sans visa préalable de la Cour des Comptes ; elles ne sont régularisées qu'après paiement. C'est toujours cette régularisation seule qui affecte le budget, en permettant que la dépense lui soit imputée, mais il est clair que, dans ce cas, le paiement lui-même est contenu dans certaines limites et ne peut dépasser au plus tard le 31 octobre de la deuxième année de l'exercice, faute de quoi il ne pourrait plus être fait qu'après une nouvelle autorisation des Chambres.

en frappant les créanciers de déchéance (1).

Paragraphe 2. — Les Etats-Unis. — Ce n'est pas dans la gestion financière des États-Unis qu'il faut aller chercher des exemples à suivre ; la réussite de leurs budgets, les excédents de recettes qu'ils réalisent toujours tiennent en réalité à la situation économique, au développement et à la prospérité constante de ce pays et non pas au bon agencement de ses finances. Comme le dit un de ses historiens, M. Bryce, « l'Amérique a le glorieux privilège de la jeunesse, celui de pouvoir commettre des fautes sans en endurer les conséquences ».

Le budget des États-Unis, si l'on peut appeler ainsi l'ensemble quelque peu informe des bills votés en hâte tous les ans en fin de session par le Congrès, ne possède pour ainsi dire aucune des qualités requises dans tout budget qui se respecte : il n'en a ni l'unité, ni l'universalité. Mais c'est en arrivant à la matière qui nous occupe qu'on trouve

(1) Loi du 15 mai 1846, article 36. « Toute ordonnance dont le paiement n'a pas été réclamé dans le délai de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier de l'année qui donne son nom à l'exercice, est prescrite au profit du Trésor. » Les articles 36 et 37 exceptent de la déchéance les créances frappées de saisie-arrêt ou d'opposition, leur montant est versé à la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette disposition n'existe plus en France.

la situation la plus satisfaisante : la notion de la personnalité comptable du budget, assurée par le système de l'exercice financier et par le mécanisme de la clôture des exercices n'est pas aussi perfectionnée que chez nous ; mais, néanmoins, elle existe. C'est qu'en effet, ce système est nécessaire, nous l'avons vu, pour contenir le Gouvernement dans les limites tracées par le Pouvoir législatif, et c'est à des considérations de ce genre qu'un Parlement est surtout sensible.

La réforme américaine de la clôture des exercices est relativement récente : elle remonte à peine à trente-cinq ans. Auparavant, les crédits accordés par le Congrès ne tombaient jamais en annulation, ils restaient toujours à la disposition du Gouvernement qui pouvait les employer jusqu'à épuisement complet. Au milieu de la confusion des crédits anciens et nouveaux, le Congrès ne pouvait s'y reconnaître ; malgré son désir que les crédits accordés pour une année fussent la limite des dépenses de cette année, il lui était impossible d'exercer son contrôle et d'empêcher les ministres de se créer une caisse occulte leur permettant de subvenir à des dépenses qu'il n'avait pas autorisées.

Dès 1795, on s'était préoccupé de cet état de choses : un décret ordonna que tous les crédits restés disponibles à la fin de l'année fussent versés

au fonds d'excédents (surplus fund). Mais cette prescription ne fut pas respectée, il y avait lutte continuelle entre le législatif et l'exécutif. En 1870 seulement le Congrès prit l'avantage, il put faire verser au « surplus fund » une somme de 174 millions de dollars représentant l'excédent de crédits non employés jusqu'à ce jour.

Pour bien saisir la portée des réformes de 1870 et de 1874, il faut connaître la classification adoptée pour les crédits aux États-Unis. On y distingue trois catégories de crédits : 1^o les allocations annuelles (annual appropriations) ; ce sont les crédits destinés aux dépenses ordinaires et constantes du Gouvernement ; 2^o les allocations permanentes annuelles (permanent annual), destinées aux dépenses qualifiées permanentes ; 3^o les allocations permanentes spéciales (permanent specific), qui sont accordées pour les travaux d'amélioration des rivières et des ports, de fortification, de construction, etc...

La loi de 1870 ne visait que les reliquats de crédits de la première classe ; elle décidait que les crédits votés pour une année déterminée ne pourraient être employés que pendant cette année. Faute d'avoir été dépensés, ils devaient, à la fin de l'année, être versés au « surplus fund ». Si, dans les deux ans, les crédits dépensés n'avaient pas été effectivement épuisés, l'auditeur du Trésor devait

examiner dans quelle mesure ils étaient indispensables à l'acquittement des dépenses non encore liquidées ou soldées, et, dans le cas où ils ne lui paraîtraient pas indispensables, en faire verser les fonds au « surplus fund ». La loi portait, en outre, interdiction pour le Gouvernement d'engager, au cours d'une année, des dépenses dépassant le montant des crédits votés par le Congrès pour cette année ; c'est une prescription qu'on trouve reproduite plusieurs fois dans toutes les législations.

La loi de 1870 resta sans effet, mais le Congrès revint bientôt à la charge. Par l'act du 20 juin 1874, il prescrivit au secrétaire du Trésor de « veiller à ce que tous les soldes de crédits non dépensés et restés pendant deux années fiscales sur les livres du Trésor soient versés au fonds d'excédents et acquis définitivement au Trésor ». Mais cette mesure ne s'applique qu'aux deux premières catégories de crédits, il est bien spécifié qu'elle ne s'étend pas à la troisième, les « permanent specific », qui restent disponibles jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement par le Congrès.

Cela constitue bien la création d'un véritable exercice financier limité dans sa durée ; en effet, d'une part, seules les dépenses engagées pendant une année appartiennent à l'exercice de cette

année, et, d'autre part, les crédits peuvent servir à acquitter ces dépenses jusqu'à la fin de la deuxième année de l'exercice. Passé ce délai, les sommes non encore employées tombent de droit au surplus fund, les ministres ne peuvent plus les utiliser sans une nouvelle autorisation du Congrès. Cette annulation des crédits est, d'ailleurs, faite sous réserve des droits des créanciers, contre lesquels la loi américaine n'a créé aucune déchéance spéciale en faveur de l'Etat, analogue à notre déchéance quinquennale.

Le procédé de la clôture de l'exercice serait donc absolument régulier aux Etats-Unis si la loi de 1874 n'avait pas laissé de côté toute une catégorie de crédits, les allocations permanentes spéciales. Ce sont les fonds destinés aux travaux de construction et d'amélioration. Comme ils profitent surtout aux Etats particuliers pour lesquels ils constituent des subventions déguisées, le Congrès s'est montré animé envers eux d'une tendresse particulière : il les laisse subsister jusqu'à achèvement complet des travaux pour lesquels ils ont été prévus.

Les prescriptions impératives de la loi de 1874 ont porté leurs fruits : elles ont réussi à empêcher le retour des anciennes pratiques gouvernementales. C'est ce qui montre encore une fois que la limitation et la clôture automatique de l'exercice est la première mesure à prendre pour un Par-

lement désireux d'exercer un contrôle efficace sur le budget qu'il a voté.

DEUXIÈME PARTIE

Le système de la gestion annuelle

On oppose au mode d'exécution du budget *par exercice* le système dit *de la gestion annuelle* ; il consiste essentiellement à ne pas prolonger la période d'exécution du budget au delà du terme de l'année même pour lequel il a été voté. On ne rattachera au budget d'une année que les opérations rigoureusement effectuées pendant cette année. Les droits et les charges qu'elle laisse derrière elle sont immédiatement recueillis par le budget de l'année suivante ; celui-ci les exécutera, non comme une liquidation, mais après les avoir faits siens et comme un héritage qu'il aurait reçu. La comptabilité budgétaire se réduit, en somme, à un compte matériel de caisse, qui ne comprend que les recouvrements et les paiements effectués pendant les douze mois de l'année et qu'on peut arrêter purement et simplement le dernier jour de l'an comme le compte d'un comptable. C'est pour cela que ce système a reçu le nom de « gestion annuelle ». L'expression serait tout à fait exacte si ces principes étaient, dans la réalité, appliqués

avec toute leur rigueur théorique ; mais il est impossible d'arrêter aussi brutalement les opérations quand celui qui exécute n'est pas le même que celui qui ordonne et lorsqu'il s'agit d'une machine aussi compliquée et en même temps aussi délicate que le budget d'un Etat. Des tempéraments parfois importants ont dû être introduits.

Deux pays ont une comptabilité budgétaire qui diffère de la nôtre par l'adoption de ce système : l'Angleterre et l'Italie. Le système anglais est l'œuvre du temps et des circonstances ; la plupart des institutions politiques de l'Angleterre sont ainsi le résultat de la coutume et d'une lente évolution dont la législation ne porte parfois aucune trace. Au contraire, le système italien est une œuvre savante, théorique et codifiée ; c'est un de ces monuments législatifs auxquels se complaît le génie latin et dans lesquels le souci trop absorbant de l'élégance des formes et de l'harmonie fait quelquefois négliger les conditions d'utilité pratique et de solidité.

SECTION PREMIÈRE

L'Angleterre

Il n'y a jamais eu en Angleterre de système analogue à celui de notre exercice limité dans sa durée. Autrefois, comme partout ailleurs, les cré-

aits votés restaient indéfiniment à la disposition des Administrations qui pouvaient les employer à une époque quelconque. Cette organisation ne fut modifiée qu'en plusieurs fois, au hasard des nécessités ou des possibilités du moment. L'annulation des crédits non employés à la fin de l'année fut d'abord appliquée aux services de la marine, en 1833, puis en 1846 à ceux de l'armée, et en 1854 pour les frais de perception des impôts ; enfin, la réforme ne fut complète qu'en 1862, où on l'étendit aux services civils (1).

Nous étudierons successivement le mécanisme de la comptabilité budgétaire anglaise et les conséquences qu'il comporte, notamment au point de vue du contrôle des budgets.

Paragraphe premier. — La clôture des budgets au dernier jour de l'année financière. Conséquences. Exceptions au principe. — Les comptes budgétaires ne s'occupent, en Angleterre, que des opérations matérielles de caisse ; n'y figurent que les entrées ou sorties de fonds de l'Echiquier, opérées du premier au dernier jour de l'année

(c) Un auteur anglais explique ainsi la portée de la réforme : Les « votes » sont donnés pour la première fois pour « les services venus en paiement dans l'année, au lieu qu'au-
« trefois ils l'étaient pour les services de l'année, ». Todd, *le Gouvernement parlementaire en Angleterre*.

financière (1). A la fin de l'année, la clôture des opérations se fait très simplement : les recettes non encore perçues appartiennent au budget suivant ; tous les crédits non employés, c'est-à-dire ceux sur lesquels les paiements n'ont pas encore été opérés, sont annulés. Ces paiements incomberont à l'année suivante, ils seront une des ses charges comme les recouvrements à faire seront au nombre de ses recettes, mais il faudra pour cela que les crédits nécessaires aient été ouverts de nouveau ; donc, il faudra un nouveau vote du Parlement.

1° La théorie anglaise, en ce qui concerne les recettes, est que le moins-perçu d'une année se compense avec le trop-perçu de l'autre ; s'il reste à recouvrer, par exemple, sur les taxes diverses, à la fin de l'année 1907-1908, une somme de 4 millions de livres qui appartiennent bien en réalité à l'assiette de cette année et dont l'année 1908-1909 profitera, on admet que c'est la contre-partie vraisemblable de ce que l'année financière 1907-1908 a perçu 4 millions qui appartenaient en réalité à l'année précédente. Les *Finances accounts of the United Kingdom* nous montrent bien, en effet, que la proportion des recettes à reporter à la

(1) L'année financière anglaise commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars,

fin de chaque année est presque toujours la même ; on constate, du reste, en France, le même phénomène.

Les Anglais appliquent rigoureusement leur règle, même quand elle devrait fausser les résultats. La compensation des recettes d'une année à l'autre, exacte en général quand l'assiette des impôts n'est pas modifiée, cesse, en effet, de l'être en cas de modification des tarifs et surtout en cas de création d'impôt. Le système anglais a donné lieu ainsi à des graves mécomptes jusqu'au jour où on a su prendre des dispositions pour les éviter.

C'est ainsi qu'en 1842, pour parer à un déficit constant, Sir Robert Peel dut proposer le rétablissement de l'*Income-tax*, qui, établi en 1797 comme impôt de guerre, avait été supprimé en 1815. L'impôt fut voté en mars 1842 : il devait, suivant l'estimation de Sir Robert Peel, faire disparaître le déficit et produire un excédent de 520.000 livres. Or, en 1843, on s'aperçut qu'au lieu de cela on avait un déficit de 2 millions, et cependant l'impôt produisait au delà même des prévisions budgétaires. Mais il avait fallu refaire toute l'assiette de l'impôt (car en 1815, dans son horreur de l'*Income-tax*, le Parlement avait donné l'ordre de brûler toutes les archives), ce qui demanda six mois. Il n'y eut donc de perçu que la

moitié de l'impôt. Avec le système de la clôture du compte de l'Echiquier au 31 mars, le surplus se trouvait perdu, non pour l'Echiquier, mais pour le budget de 1842-1843.

D'autres, au contraire, surent éviter de pareils accidents en prenant leurs dispositions en conséquence. Lorsqu'en 1854, au moment de la guerre de Crimée, M. Gladstone demanda à l'Income-tax 50 % de plus, il le fit sous la forme du doublement du premier semestre, de façon à ce que l'année 1854-1855 recueillit tout le supplément attendu. De même, en 1869, le chancelier de l'Echiquier, M. Lowe, d'accord avec M. Gladstone, alors premier ministre, fit adopter une réforme générale des échéances des impôts directs, de façon à en faire rentrer la totalité dans l'année. Le budget de 1869-1870 bénéficia ainsi d'un supplément de recettes de 3 millions de livres.

2^o Pour les dépenses, nous avons vu quelle était la règle. En apparence, elle est aussi rigoureuse, mais il a bien fallu la concilier avec les nécessités de l'exécution des services publics. Le 31 mars au soir, le compte de l'Echiquier est clos (1), c'est-à-

(1) L'Échiquier est le Trésor public anglais; il centralise toutes les ressources de l'État. Mais c'est la Banque d'Angleterre qui est chargée d'encaisser les recettes et de payer les dépenses publiques; elle tient le compte de l'Échiquier comme celui d'un client ordinaire. Ce compte est ouvert au nom d'un fonctionnaire spécial, le contrôleur de l'Échiquier,

dire que la Banque d'Angleterre l'arrête purement et simplement et l'envoie au *Board of Treasury*. A partir de ce moment, il ne peut plus être pris un « penny » dans les fonds de l'Echiquier, au titre de l'année expirée. Mais il n'en résulte pas que les paiements non effectués ne puissent plus être faits, que les ordonnances tombent en annulation et qu'il faille réordonnancer toutes les dépenses non acquittées sur les fonds de l'année suivante, après un nouveau vote du Parlement ; ce serait arrêter le fonctionnement des services publics. Ce danger a été évité par le procédé suivant : On sait que la Banque d'Angleterre tient le compte du General Paymaster, lequel est alimenté par les « issues » de l'Echiquier régulièrement autorisées. Après le 31 mars, le compte du Paymaster ne peut plus recevoir de fonds du compte de l'Echiquier puisque celui-ci est clos, ainsi, d'ailleurs, que les écritures des Administrations, mais il peut encore contenir des fonds non employés provenant précisément d'« issues » effectuées avant le 31 mars et destinées

créé en 1884, et aucune « issue » ou sortie de fonds de l'Echiquier ne peut avoir lieu que sur l'ordre de la Trésorerie et avec l'assentiment du contrôleur qui est absolument indépendant. D'autres comptes sont ouverts à la Banque aux grands comptables du Royaume, dont le principal est le *General Paymaster*, par qui se font presque tous les paiements ; ces comptes sont alimentés par les « issues » de l'Echiquier.

à l'acquittement des dépenses de l'année qui vient de finir. On a donc admis qu'au moyen de ce solde le Paymaster pourrait payer les dépenses de l'année expirée, pourvu qu'elles aient été ordonnées antérieurement au 1^{er} avril. Le solde du Paymaster se monte généralement à 2 ou 3 millions de livres ; il est facile, dans tous les cas, de le rendre suffisant pour les paiements prévus en faisant porter à son compte la somme voulue dans les derniers jours de l'année. Les paiements ainsi autorisés ne peuvent pas se continuer indéfiniment, ils doivent être arrêtés au bout de trois mois pour les dépenses des services civils, et au bout de six mois pour les dépenses militaires. Les dernières opérations relatives à une année expirée se prolongent donc encore pendant six mois et ne sont définitivement terminées que le 1^{er} octobre suivant.

Il existe aussi quelques exceptions au principe de l'annulation rigoureuse des crédits non employés. D'abord, pour le paiement des arrérages de la dette nationale, le crédit est réputé ouvert perpétuellement pendant dix ans et même après dix ans, après que le transfert a été opéré au profit des commissaires de la dette nationale (caisse d'amortissement) ; les parties intéressées sont averties d'office et la restitution peut encore leur être faite à toute époque, sans justifications régulières.

L'exécution des travaux qui ne peuvent être achevés en une seule campagne pourrait, elle aussi, souffrir d'une interruption ; pour l'éviter, on vote au moment où les travaux sont autorisés, un devis estimatif de leur coût total ; dans ces limites, les travaux peuvent être poursuivis sans qu'il soit besoin d'attendre le vote des crédits annuels.

Il a existé longtemps une autre exception à l'annulation des crédits en fin d'année : elle concernait les crédits additionnels, qui sont accordés en Angleterre de la manière suivante : le Parlement, par un « vote de crédit », met à la disposition de la Trésorerie une certaine somme que celle-ci répartit entre les différents services intéressés. Autrefois, les votes de crédits étaient ouverts pour une durée illimitée et c'est ainsi, par exemple, que le Gouvernement fit durer pendant cinq à six ans le crédit accordé pour la guerre d'Abyssinie. Le Parlement, lassé de cet état de choses, décida en 1873 que les votes de crédits seraient limités à la durée de l'année financière pour laquelle ils étaient votés (1).

Remarquons, en terminant, que, lorsque nous avons parlé de clôture des comptes, il s'agissait du compte de l'Echiquier, d'une part ; et, d'autre part, des écritures administratives qui sont les comptes

(1) Voir l'étude de M. Armauné sur le système budgétaire anglais, dans *l'Économiste* du 11 avril 1885.

des ordonnateurs. Il n'y a pas équivalence exacte entre les mouvements de fonds de l'Echiquier et les recettes et dépenses réelles du Royaume, qui figurent toutes dans les écritures administratives. Cela tient à ce que certaines opérations : remboursements, drawbacks et autres bonifications sont exécutées directement par les diverses Administrations du revenu et n'affectent pas les sorties de l'Echiquier. Le compte de l'Echiquier n'en constitue pas moins le seul budget de l'Angleterre.

Paragraphe 2. — Formes et rapidité du contrôle de l'exécution du budget en Angleterre. — Ce qui caractérise le contrôle de l'exécution du budget, en Angleterre, c'est la rapidité avec laquelle s'exécutent les différentes opérations qu'il comporte ; les budgets sont réglés par le Parlement quelques mois après leur exécution. Le contrôle a donc l'avantage considérable de se rapprocher autant qu'il est possible des faits sur lesquels il porte. Il faut en examiner le mécanisme pour voir à quoi tient cette rapidité et s'il possède en même temps toutes les autres conditions nécessaires d'efficacité.

La première étape des opérations préliminaires au règlement définitif des budgets par la Chambre des Communes est fournie par le Contrôleur Auditeur Général, chef du département de l'Echiquier et de l'Audit, en cours d'exécution du budget. Nous

avons vu que, sans son autorisation préalable, aucune somme ne pouvait sortir de la caisse de l'Echiquier : sa décision est sans appel et son pouvoir est considérable, car il n'est révocable que par le Roi, sur une adresse des deux Chambres, et le Cabinet n'a ainsi aucune action sur lui. Son examen ne porte, d'ailleurs, que sur les très grosses sommes dont la Trésorerie demande à être créditée à la Banque d'Angleterre ; il ne vérifie pas le détail de chacun des paiements, comme le font les Cours des Comptes belge et italienne, dont le contrôle préalable est très étroit.

La Trésorerie, à son tour, examine les demandes de fonds de chaque ministère ; c'est encore un contrôle très large, car la spécialité des crédits est comprise en Angleterre bien moins étroitement qu'en France. Les « votes » sont des divisions budgétaires beaucoup plus importantes que nos chapitres ; encore ne lient-ils pas les deux départements les plus considérables, celui de la Guerre et celui de la Marine. Leurs budgets sont, pour ainsi dire votés à forfait, car ils ont le droit de compenser les déficits sur un vote par des économies sur d'autres votes. Ces opérations doivent être approuvées par la Trésorerie et le Parlement, mais c'est une approbation postérieure à l'acte, car il sont dispensés, lorsqu'ils demandent une issue, d'indiquer le « vote » sur lequel ils l'imputent.

Lorsque le budget a été exécuté, les comptes sont soumis à l'Audit-Office. Ici encore, son action est complètement indépendante : l'Audit-Office remet bien son rapport à la Trésorerie, mais si celle-ci ne le transmet pas dans la quinzaine à la Chambre des Communes, l'Auditeur Général doit, d'office et spontanément, le déposer lui-même sur le bureau de la Chambre.

Les comptes présentés chaque année sont au nombre de deux : 1^o le compte des finances (finances accounts), qui fait connaître le montant des perceptions afférentes aux différentes branches de revenus, et les dépenses qui y sont imputées à titre de « draw-backs », remboursements, etc... ; l'entrée du revenu net à l'Echiquier et les sorties de l'Echiquier, du 1^{er} avril au 31 mars ;

2^o Les comptes d'appropriation (appropriation accounts), qui décrivent les opérations de dépenses effectuées du 1^{er} avril au 31 mars. Ces derniers comptes seuls sont l'objet de la vérification de l'Audit-Office, qui porte le nom d' « Appropriation Audit » (1).

(1) Il existe néanmoins deux comptes sur lesquels le contrôleur auditeur général n'exerce ni examen préalable, ni contrôle. Ils sont destinés à permettre au Gouvernement de payer des dépenses imprévues ou pour lesquelles le contrôleur aurait refusé son approbation. Il y a, d'une part, un fonds de cent mille livres pour les services civils, le « Civil contingencies fund » ; et, d'autre part, un fonds de un million

Ceci nous donne l'explication de la rapidité surprenante de cette vérification, qui demande à peine quatre mois : le contrôle de l'Audit-Office ne s'exerce que sur les ordonnateurs. Le système comptable des Anglais leur permet d'agir ainsi : les ordonnateurs, en Angleterre, sont en même temps comptables, non qu'ils manient les deniers, mais ils sont responsables devant l'Audit-Office et le Parlement de la régularité des dépenses. Les « accounting-officers », ou chefs de la comptabilité, tirent des chèques, que les payeurs se contentent de payer ; les pièces justificatives sont jointes aux comptes des ordonnateurs. C'est ce qui permet à l'Audit-Office de vérifier les comptes des ordonnateurs sans avoir vérifié ni arrêté ceux des payeurs et des receveurs ; c'est ce qui permet de se passer de toute déclaration de conformité entre les comptes rendus par les comptables et ceux que rendent les départements administrateurs de crédits. Les comptes des « accounting officers » sont les seuls qui intéressent en réalité le Parlement.

La rapidité de la vérification est encore augmentée par le système de vérification par épreuves (test audit), qui est presque toujours employé.

Bref, lorsque la Chambre des Communes est

de livres pour le service de l'armée et de la marine à l'extérieur, le « Treasury chest fund ». Ces deux fonds sont gérés par le General Paymaster.

saisie, il ne s'est passé qu'un temps extrêmement court depuis l'exécution du budget : l'année financière s'est terminée le 1^{er} avril, la clôture des paiements a lieu le 30 septembre suivant ; quatre mois après, l'Audit-Office a entièrement terminé son rapport et, quinze jours après au plus tard, le 15 février environ, la Chambre des Communes doit en avoir pris possession. Son Comité des Comptes (Committee of Public accounts) se met immédiatement à l'œuvre et, vers le milieu de juillet, son rapport, terminé, est déposé sur le bureau de la Chambre. On sait qu'il n'y a pas lieu à un vote de la Chambre des Communes quand il n'a pas été demandé de crédits complémentaires ; tout est donc fini à ce moment, c'est-à-dire moins de deux ans après le vote du budget en question.

Le contrôle parlementaire conserve ainsi toute sa valeur et toute son efficacité ; le « Committee of Public accounts » a les pouvoirs les plus étendus : il peut mander devant lui les administrateurs et écouter leurs explications (to send for persons and papers). Si cette comparution est très redoutée et si la menace en produit, à ce qu'on dit, d'excellents effets, c'est parce qu'elle atteint les auteurs mêmes des opérations incriminées, tandis que plusieurs années après, le plus grand nombre d'entre eux aurait disparu.

[3] Enfin, saisie en même temps du budget de

l'année suivante (le 1^{er} avril) et des comptes de la dernière année expirée (au mois de février), la Chambre des Communes en poursuit concurremment l'examen, ce qui lui permet de baser le futur budget sur les résultats du dernier exercice clos au moment du vote.

SECTION II

L'Italie

Les questions de comptabilité ont toujours été très en honneur en Italie : c'est le seul pays qui possède une véritable littérature sur cette matière. Dès leur émancipation, les Italiens se sont préoccupés d'atteindre la perfection dans leurs comptes. Sur le point qui nous occupe, ils ont réalisé un système intermédiaire entre celui de l'exercice et celui de la gestion annuelle, cherchant ainsi à réunir les avantages et à éviter tous les inconvénients de chacune des deux méthodes opposées.

Deux choses frappent d'abord dans le système italien : d'une part, les comptes généraux des budgets ont la forme de comptes de caisse et l'exécution du budget est limitée par l'année même ; d'autre part, il existe un véritable exercice financier, sans période complémentaire, mais qui n'en répond pas moins à son rôle essentiel, qui est de réunir à l'année tous les droits et les charges qu'elle

a fait naître et de maintenir ainsi la spécialité de chaque budget.

Mais il est impossible de séparer l'étude des comptes budgétaires en Italie de celle du système d'évaluation de la fortune patrimoniale qu'elle a adopté et auquel elle a donné une place prépondérante. Ces deux points sont étroitement liés ; l'introduction de la comptabilité par gestion a été une conséquence de l'adoption du système de comptabilité patrimoniale. Les deux réformes ont été inaugurées en même temps par la loi du 22 avril 1869 (1). Mais, en 1884, une refonte législative générale de toute la comptabilité consacra par un texte unique tout ce qui avait été organisé et modifié depuis 1853. La loi porte la date du 1^{er} juillet 1883 : elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1884 ; le décret royal du 17 février 1884, en exécution de cette loi, réunit toutes les règles de comptabilité dont la loi de 1883 n'avait fait que poser les principes, sous le titre de : « Texte unique

(1) L'Italie avait d'abord adopté le système français de l'exercice ; la loi sur le 23 mai 1853 disait, dans son article 11, que la période d'exécution des services budgétaires se prolonge jusqu'au 30 juin de l'année suivante (l'année financière italienne commençait alors le 1^{er} janvier) et avait adopté les principales dispositions de notre décret du 11 mai 1838.

La loi du 14 août 1862 vint plus tard organiser le contrôle préventif de la Cour des Comptes.

des lois sur l'administration et la comptabilité générales de l'Etat (1). » Un décret du 4 mai 1885 a approuvé le règlement d'administration publique rendu pour l'exécution de cette loi fondamentale du 17 février 1884.

Paragraphe premier. — **La comptabilité patrimoniale et la comptabilité budgétaire.** — Le principe fondamental, base du système italien, est qu'il faut se préoccuper, dans la comptabilité publique, non seulement des opérations effectuées pendant une année, de leur balance en recettes et dépenses, mais aussi des résultats que les opérations de l'année ont eus sur la fortune générale, sur le patrimoine de l'Etat. Tous les pays se préoccupent, plus ou moins, de faire ressortir par des inventaires la fortune mobilière et immobilière de l'Etat ; la particularité de l'Italie a été de fondre ensemble cette évaluation de la fortune totale et le budget annuel, de les lier l'un à l'autre par le moyen d'une comptabilité spéciale, la *logismo-graphie*, de façon à se rendre compte non pas tant de la situation du budget même, mais surtout de son influence sur la fortune patrimoniale.

Ce compte de patrimoine, dont l'apparence est

(1) *Testo unico di legge per l'amministrazione et la contabilità generale dello stato, approvato col decreto reale del 17 febbraio 1884, n° 2016.*

évidemment assez séduisante, présente, dit-on, des dangers sérieux ; il peut donner un aspect florissant à une situation financière en réalité précaire ; on va au-devant d'erreurs considérables en associant deux éléments hétérogènes : le budget, qui est un compte financier, et le compte de patrimoine, qui a un caractère nettement économique, car l'évaluation d'une fortune patrimoniale n'est pas susceptible d'être effectuée avec une précision rigoureuse. Ses partisans, M. Cerboni en tête, ne méconnaissent pas ces dangers, mais ils estiment qu'il vaut mieux accepter une évaluation inexacte que de laisser quoi que ce soit en dehors des comptes ; qu'il faut mettre au grand jour la situation exacte du pays et montrer dans quelle mesure les ressources annuelles de l'Etat ont été employées à augmenter son actif, à diminuer son passif ; que ce contrôle et cette publicité sont favorables au crédit public.

Nous ne pouvons qu'indiquer ces différents points de vue sans sortir du cadre de cette étude, mais il était nécessaire de connaître la comptabilité patrimoniale, parce qu'elle est liée au système des comptes budgétaires adoptés par l'Italie. La réforme de l'exercice financier a été, en quelque sorte, la conséquence de l'introduction de cette nouvelle théorie. En effet, si l'on accorde des délais complémentaires pour exécuter toutes les

opérations appartenant à un budget, c'est pour avoir la situation exacte de ce budget et pouvoir en présenter la balance définitive. Or, ce qui intéresse surtout les Italiens, ce n'est pas cela, c'est de savoir quelle influence l'exécution du budget a eue sur le patrimoine de l'Etat ; et, pour obtenir ce résultat, il n'est pas nécessaire d'établir une comptabilité par exercice, il suffit d'adopter celle du commerce, d'arrêter les comptes tous les ans, en ne tenant compte que des opérations effectuées pendant ces douze mois. Il est même beaucoup plus naturel de procéder ainsi.

Cependant, l'arrêt brusque de tous les comptes du budget au dernier jour de l'année a cet inconvénient qu'il empêche de pouvoir contrôler l'exacte conformité entre les autorisations et les opérations de recettes et de dépenses réellement effectuées. C'est pour y remédier que l'Italie a conservé du système de l'exercice le procédé qui consiste à rattacher aux comptes d'une année les opérations qui appartiennent en réalité à cette année, bien qu'elles n'aient pas encore été effectuées. Nous allons étudier les règles suivant lesquelles ce procédé est appliqué.

Paragraphe 2. — L'exercice de douze mois. —

La durée de l'exercice financier a été réduite à douze mois par la loi du 22 avril 1869, qui en a

fixé la clôture au 31 décembre ; depuis, la date d'ouverture de l'année financière a été modifiée, elle a été fixée au 1^{er} juillet par la loi du 8 juillet 1883. L'exercice financier commence donc maintenant le 1^{er} juillet, est clos le 30 juin et ne peut être prolongé au delà (loi du 17 février 1884, article 23 ; décret du 4 mai 1885, article 131). Toutes les opérations qui ont pour objet, soit de constater les recettes, soit d'engager ou d'ordonnancer les dépenses, tous les recouvrements et tous les paiements au compte de l'exercice en cours doivent être consommés audit jour. Les comptes sont arrêtés au 30 juin et les écritures sont passées dans les jours suivants si elles ne peuvent l'être immédiatement (article 134 du décret).

Les comptes budgétaires ainsi arrêtés sont bien des comptes de caisse et c'est pour cela que le système italien mérite le nom de gestion annuelle. Aussi le procédé employé pour assurer la personnalité de chaque exercice a été mis en harmonie avec le système des comptes de caisse. Les Italiens font observer que ce qui est intéressant, ce n'est pas la réalisation des recettes et le paiement des dépenses, mais bien la constatation des créances et des dettes de l'Etat. Ils rattachent donc au compte de l'exercice clos toutes les recettes constatées et non recouvrées, toutes les dépenses régulièrement constatées, liquidées et ordonnancées, mais non

payées (1) ; ils en forment un compte spécial, le *compte des reliquats actifs et passifs de l'exercice clos* (residui attivi e passivi). Les opérations ainsi constatées seront bien exécutées plus tard sur le budget en cours et lui seront effectivement rattachées, mais de nombreuses dispositions sont prises pour maintenir exactement la distinction entre les faits relatifs à l'exercice en cours (competenza) et les reliquats provenant des exercices clos. Le décret du 4 mai 1885 prescrit, dans son article 172, que
« le compte des restes sera toujours distinct de
« celui de l'exercice courant, de manière qu'au-
« cune dépense afférente aux restes ne puisse être
« imputée sur les crédits de l'exercice courant et
« *vice versa*.

« A cet effet, les restes actifs et passifs constatés
« à la clôture de l'exercice seront transportés dans
« l'exercice nouveau aux chapitres correspon-
« dants, mais de manière à en rester distincts. Si,
« au nouveau budget, il ne se trouve pas de cha-
« pitre correspondant, on créera un chapitre addi-
« tionnel. »

(1) Il semble bien qu'il faille aussi y faire rentrer les dépenses qui sont seulement engagées ; la loi du 17 juillet 1889 considère « comme étant employées les sommes que l'État s'est engagé à payer, soit en vertu de contrats, soit pour des travaux ou fournitures qui ont été exécutés dans le courant de l'exercice. »

Ainsi nous ne trouvons ici rien de semblable à ce qui se passe pendant notre période complémentaire : le compte des restes à payer ou à recouvrer est soigneusement séparé de celui de la « *competenza* », mais il figure avec lui dans le compte général des opérations de l'année. Il y a là quelque chose tout à fait analogue à notre comptabilité d'exercices clos (1).

De nombreuses précautions ont été prises pour conserver au compte de reliquats toute la régularité et toute la sincérité désirables.

C'est ainsi que l'article 173 du décret de 1885 prescrit que « toute recette non constatée au compte définitif de l'exercice, toute dépense non ordonnancée ou non constatée audit compte ne peuvent être considérées comme des reliquats et doivent être annulées, alors même qu'elles étaient prévues au budget.

D'autre part, il est également défendu par l'article 175 de comprendre dans le compte des reliquats d'un exercice clos une somme qui n'aurait pas déjà figuré au budget de cet exercice, ce

(1) La ressemblance est poussée d'autant plus loin que, comme chez nous, les comptes de reliquats s'échelonnent dans cinq budgets. C'est ce qui résulte de la loi du 14 février 1884 dont l'article 32 décide « que les restes passifs non payés dans un délai de cinq ans sont périmés quant à leurs effets administratifs. Toutefois, ils peuvent être reproduits à un chapitre spécial du budget de l'exercice courant ».

qui exclut toutes les dépenses dont le montant dépasse les crédits ou portions de crédits non employés au moment de la clôture de l'exercice.

Enfin, les résultats de compte général, une fois approuvés par le Parlement, sont définitifs ; les modifications qui viendraient à se produire ultérieurement, même en vertu de lois spéciales, dans les comptes du budget ou dans les comptes de reliquats d'exercices clos doivent être portées au compte des reliquats de l'exercice en cours.

L'ordonnancement et le paiement des dépenses d'exercices clos sont, comme en France, soumis à l'autorisation préalable du Parlement. Mais, aussi comme chez nous, pour assurer la marche ininterrompue des services, on a admis que les dépenses portées au compte des reliquats pourraient être ordonnancées et payées à partir du 1^{er} juillet, sans attendre le vote du Parlement, pourvu qu'elles figurent dans le compte général définitif que le Parlement approuve plus tard (loi du 17 février 1884, article 59).

Ajoutons que les mandats sont, en Italie, payables pendant toute l'année où ils ont été émis et pendant toute l'année suivante ; mais ceux qui sont payés après la clôture de l'exercice sont revêtus d'un timbre spécial, vert, dit « timbre de validation » (convalidazione), qui indique l'impu-

tation nouvelle au chapitre correspondant des reliquats.

Quant à l'ordonnancement ou au réordonnement des dépenses avec imputation sur le compte des reliquats, il est assujetti aux mêmes règles que l'ordonnancement des dépenses sur l'exercice courant c'est-à-dire qu'il est soumis au contrôle préventif de la Cour des Comptes, qui vise toutes les pièces de dépenses (loi du 17 février 1884, articles 46, 48, 54, 55 et 59).

Malgré toutes les garanties prises ainsi pour éviter les irrégularités dans les comptes de reliquats, des abus se sont, dit-on, produits, à la faveur de certains textes. En principe, ce compte ne doit comprendre que les dépenses liquidées et ordonnancées, mais non encore payées, au 30 juin. Il peut se faire que des dépenses engagées n'aient pu être liquidées et ordonnancées à cette date. L'article 310 du décret de 1885 prévoit ce cas : il autorise l'Administration à considérer comme engagées à la clôture de l'exercice et, par conséquent, à imputer au compte des reliquats de l'exercice clos les dépenses faites, soit en vertu d'actes administratifs, soit à raison de services commencés et terminés dans l'année, bien que les droits des créanciers de l'Etat n'aient pas été exactement liquidés et ne puissent être constatés dans les formes prescrites par les règlements. Des

ministres ont profité de ces dispositions pour modifier après coup le chiffre des restes primitivement constatés, sous prétexte d'opérer des rectifications de chiffres ; le compte des reliquats s'est trouvé ainsi abriter d'importants dépassements de crédits.

Ces irrégularités ont, dit-on, complètement disparu aujourd'hui ; dans tous les cas, elles ne peuvent pas permettre de condamner le système, qui, loin de les encourager, en rend, au contraire, l'exercice assez difficile.

En somme, le mécanisme que nous venons d'examiner consiste essentiellement à clore les exercices au dernier jour de l'année financière, à supprimer ainsi toute période complémentaire ; les restes d'exercices clos sont plus importants que chez nous ; mais en avançant la date de clôture, on obtient plus rapidement la production des comptes, ce qui permet d'en entreprendre le contrôle beaucoup plus tôt.

Paragraphe 3. — La rapidité du contrôle de l'exécution du budget en Italie. — Dès la clôture de l'exercice, le 30 juin, chaque ministre fait élaborer dans ses bureaux le compte administratif de son département, que l'on peut comparer aux comptes définitifs de dépenses de nos ministres. Mais, ce qui les en distingue, c'est la rapidité avec

laquelle ils sont produits ; ils doivent, en effet, être transmis au plus tard le 30 septembre suivant à la Direction générale de la comptabilité. Celle-ci réunit ces comptes et en fait le Compte rendu Général des Finances. Tous ces comptes sont, nous le savons, des comptes de gestion : il n'est donc pas nécessaire de donner la transition de l'exercice à l'année, car ils coïncident. Le Compte rendu général comprend seulement, d'une part le compte du patrimoine, d'autre part le compte du budget qui fait ressortir distinctement les opérations propres à l'exercice qui vient d'expirer (*competenza*) et celles relatives aux exercices précédents (*residui*).

Le Compte rendu général est soumis à l'examen de la Cour des Comptes. Celui-ci est particulièrement rapide ; saisie le 25 octobre, la Cour est en mesure, dès le 15 novembre, de rendre sa déclaration de « parification », c'est-à-dire de conformité. Elle déclare que le compte qui lui a été présenté est conforme aux écritures qu'elle a tenues ; elle adresse son rapport motivé au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Trésor qui doit le présenter à la Chambre dans le courant du mois.

Il faut bien remarquer que ce sont les comptes des ministres, c'est-à-dire des comptes d'ordonnateurs, qui sont ainsi vérifiés ; au moment où cette opération est faite, les comptes individuels des

comptables ne sont pas encore parvenus à la Cour. D'ailleurs, les eût-elle reçus qu'elle n'aurait pas eu le temps matériel d'opérer les longues et minutieuses vérifications qu'ils exigent. Il manque donc à ce contrôle la rigueur et la précision qu'on exige de lui en France. Il ne faut pas oublier non plus que cette rapidité tient aussi aux facilités spéciales que possède la Cour ; elle a d'abord, par le contrôle préventif qu'elle exerce sur toutes les pièces de dépense, des écritures complètes dans ses bureaux ; de plus, elle reçoit mensuellement des états de recettes et de paiements qui lui sont transmis par les chefs de comptabilité des ministères (1).

Le Parlement italien est donc en possession de tous ses moyens de contrôle cinq mois au plus tard après la clôture de l'exercice. La loi du 17 février 1884 prescrit dans son article 27 que le Compte rendu général de l'exercice clos le 30 juin soit déposé à la fin de novembre, en même temps que le budget rectificatif de l'exercice en cours (*assestamento*), et que le budget de prévisions de l'exercice suivant.

La Chambre engage simultanément, dès le mois de décembre, la discussion de ces trois documents ; elle commence d'abord par l'examen des comptes

(1) Une organisation analogue fonctionne en Belgique : un essai fait en France de 1848 à 1854 n'a pas réussi à cause du trop faible personnel dont dispose notre Cour des Comptes.

qui lui sont soumis et qui se trouvent ainsi réglés *six mois* après la clôture de l'exercice ; elle peut ensuite procéder au vote du budget de l'année suivante, après avoir liquidé définitivement tout le passé.

CHAPITRE V

CRITIQUE ET PROJETS DE RÉFORME

Les précédents chapitres nous ont fait connaître comment le système de l'exercice fonctionnait actuellement en France et quels procédés différents d'autres pays avaient employé pour atteindre le même but, qui est, il ne faut pas l'oublier, l'exécution du budget dans les meilleures conditions possibles. Le moment est venu de passer en revue les reproches que l'on adresse à notre système, d'examiner s'ils sont mérités et de voir si les inconvénients qu'il comporte ont pu être évités par les systèmes opposés, sans que cet avantage soit compensé par des sacrifices plus importants ; puis de rechercher les différentes modifications que l'on a proposé d'y apporter, d'en apprécier la portée et de voir quelles suites ont été données à tous ces projets de réforme.

SECTION I

Examen critique du système de l'exercice

Le meilleur système d'exécution du budget

est, évidemment, celui qui permet d'abord de se rendre compte exactement de la situation de chaque budget et, par conséquent, de tirer profit pour l'avenir des résultats qui apparaissent ; il faut ensuite qu'il mette le plus d'obstacles possibles à l'inexécution des prescriptions législatives et qu'ayant rendu les infractions difficiles, il permette de s'apercevoir facilement de celles qui ont été commises ; enfin, il est indispensable qu'il aboutisse à une production des comptes assez rapide pour que les enseignements qu'on en retire puissent être utilisés avec fruit et que le contrôle exercé conserve son efficacité. En somme, exactitude, sincérité, rapidité, telles sont les qualités essentielles qu'il faut demander à des comptes budgétaires.

Paragraphe premier. — **Situations budgétaires vraies. Possibilité de comparer entre eux les résultats de chaque budget.** — Pour obtenir avec certitude la situation exacte d'un budget, au premier abord, il est certain que le système de l'exercice s'impose, car le seul moyen est de rattacher au budget d'une année tous les faits de recette et de dépense dont elle est l'origine et de ne pas se contenter seulement des opérations qui ont été effectuées pendant cette année même. C'est là, on le sait, l'idée mère du système de l'exercice et sa

principale raison d'être. Le système de la gestion annuelle, avec l'arrêt de toutes les opérations au dernier jour de l'année, doit aboutir à des résultats faux. En effet, dit-on, par la force même des choses, il arrivera que de grosses recettes ou de gros paiements ne pourront être effectués dans les derniers jours d'une année et le seront dans les premiers de la suivante ; cela suffira pour fausser complètement le bilan de ces deux années et cela pourra créer des déficits ou des excédents qui dans la réalité, ne se seront pas produits.

Il est impossible de contester au système de l'exercice financier la possession théorique de cet avantage, mais ses adversaires lui reprochent de ne le posséder que théoriquement. Ils font remarquer d'abord que, pour parvenir à une absolue précision, il faut que l'exercice ait une durée indéfinie, afin que toutes les opérations de recette et de dépense qui lui appartiennent lui soient rattachées. La clôture de l'exercice a pour effet de rejeter une partie de ces opérations sur l'exercice suivant ; plus on abrège les délais de clôture, plus on augmente les dépenses d'exercices clos, donc, plus on diminue les avantages d'exactitude reconnus au système. C'était l'avis du Directeur Général de la Comptabilité publique, au moment de la discussion de la loi de 1889, car il estimait qu'une importante réduction des délais détruisait l'harmonie du système,

qu'il valait mieux les supprimer franchement et tout rejeter sur l'année suivante.

Ces observations semblent exagérées ; il ressort, des chiffres fournis en 1889 par M. Cochery, que la très grosse majorité des opérations exécutées pendant la période complémentaire l'étaient dans les trois premiers mois de cette période ; pour les autres, le rapporteur estimait qu'elles auraient pu aussi être effectuées dans les trois premiers mois et qu'elles le seraient lorsque l'Administration serait obligée, par la réduction des délais, de se hâter davantage. Cette hypothèse était juste : les recettes et les dépenses d'exercices clos n'ont pas augmenté depuis la loi de 1889. Il est certain, néanmoins, que notre exercice financier, tel qu'il existe actuellement, n'a plus, à ce point de vue, la perfection théorique de l'exercice indéfini.

Les partisans du système de la gestion annuelle font encore remarquer que si l'on considère les résultats pratiques, on cesse de pouvoir revendiquer pour les comptes d'exercice le monopole des situations budgétaires comparables entre elles ; les comptes d'année donnent, eux aussi, des résultats vrais. On connaît la théorie anglaise, que l'on peut résumer ainsi : le moins-perçu ou le moins-payé d'une année se compense avec le trop-perçu ou le trop-payé de l'autre. Cette théorie est vraie dans les années normales ; le Compte Général des

Finances permet de constater que le chiffre des opérations faites pendant la période complémentaire représente toujours sensiblement la même fraction du chiffre total des opérations (1).

L'année qui finit laisse donc à celle qui commence, une quantité de paiements à faire, de recettes à recouvrer à peu près équivalente à celle qu'elle avait reçue de l'année qui l'avait précédée. Par conséquent, le compte de gestion, qui présente le total des opérations effectuées pendant l'année, donne des résultats à peu près semblables à ceux qu'aurait donnés le compte d'exercice. Il est vrai qu'il cesse d'en être ainsi lorsque des circonstances exceptionnelles viennent grossir ou diminuer les recettes ou les dépensés d'une année et que ces différences sont supportées par l'année suivante, parce que les faits de recettes ou de dépenses n'ont pas pu être accomplis pendant l'année qui leur a donné naissance. Il est bien facile de remonter, dans ce cas, des effets aux causes et de rétablir la situation exacte ; il est même assez facile d'éviter ces incidents : nous avons vu que les Anglais avaient su prendre leurs dispositions en conséquence.

On peut donc conclure que l'avantage ainsi

(1) Cette proportion est d'environ 2,50 % pour les recettes restant à recouvrer, et de 11 % pour les paiements restant à effectuer.

attribué à la comptabilité par exercice n'a qu'une valeur théorique et qu'il n'en conserve plus aucune aux yeux de ceux qui, considérant surtout le résultat obtenu, se soucient assez peu de la pureté technique des moyens employés.

Paragraphe 2. — La sincérité des comptes budgétaires. Extensions irrégulières de dépenses. —

Nous avons supposé, jusqu'à présent, en étudiant la forme à donner aux comptes budgétaires, que les opérations y figuraient à leur place, que les comptes étaient régulièrement tenus ; nous avons, maintenant, à nous occuper d'un point autrement important : la possibilité des imputations irrégulières. La précision dans les comptes ne sert, en effet, à rien s'ils précisent des faits inexacts et la clarté n'est plus grand chose si elle n'est accompagnée de la sincérité. Ce qu'il importe donc surtout de savoir, c'est si les comptes sont bien l'expression de la vérité, si les opérations qu'ils rattachent à un budget déterminé lui appartiennent bien en réalité, et s'il sera possible de s'apercevoir des irrégularités commises.

On retrouve ici le principe de la spécialité des crédits par exercice, indispensable, on le sait, à la fois pour faire respecter le droit du Parlement au vote annuel des dépenses publiques et pour réaliser des économies par l'annulation des crédits

qui n'ont pas été employés dans l'année pour laquelle ils ont été accordés. L'exercice ne doit comprendre que les droits acquis, les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre ; il faut donc que le système de comptabilité adopté empêche d'employer les crédits à des dépenses résultant d'actes accomplis après la fin de l'année, et encore plus à des dépenses appartenant en réalité à une autre année. Quel est celui des deux systèmes en présence qui répond le mieux à cet objet ?

Les partisans les plus absolus du système de l'exercice ne peuvent méconnaître qu'à ce point de vue, il permet de regrettables abus. On se rend compte des irrégularités qui peuvent être commises durant cette période de plusieurs mois pendant laquelle deux budgets sont ouverts simultanément : celui de l'année qui vient de finir et celui de l'année qui commence. Des opérations analogues sont effectuées pour le compte de l'un ou de l'autre ; on comprend donc que, s'il reste des crédits libres sur l'exercice qui finit, la tentation de les employer devient immense. Sans doute, on ne doit, pendant la période complémentaire, se livrer qu'à des opérations de liquidation, ordonnancements et paiements, jamais à des engagements de dépenses, mais comment l'empêcher ? Les services doivent être exécutés, les commandes livrées avant le 31 décembre, c'est vrai, mais la fraude est facile :

il suffit d'une prise en charge fictive, d'un mandat antidaté. Ces irrégularités sont possibles, il doit donc s'en produire quelques-unes. Il suffit, d'ailleurs, de laisser un instant la parole à un homme politique pour en voir tracer le plus impressionnant tableau : « Il résulte, de constatations nombreuses et très souvent réitérées, consignées dans les rapports annuels de la Cour des Comptes qu'en raison précisément de la prolongation des délais accordés, il s'est introduit, de la part des ordonnateurs, des abus qu'il est nécessaire de réprimer.

« Ces abus sont de notoriété publique, et il n'est personne parmi ceux qui sont un peu initiés aux pratiques administratives qui ne sache que la règle édictée par le décret de 1862 est constamment violée et méconnue dans tous les ministères.

« Au lieu de régler, ordonnancer et payer après le 31 décembre seulement et exclusivement les dépenses faites antérieurement à cette époque, on n'éprouve aucun scrupule à engager après le 31 décembre, et jusqu'à la fin de juillet de l'année suivante, des dépenses nouvelles contrairement à tout droit. Les ordonnateurs puisent ainsi dans deux caisses : la caisse des fonds devendus libres depuis le 31 décembre, et la caisse des fonds votés par les Chambres pour l'année cou-

« rante. Avant de rien prendre dans la seconde,
« on épuise absolument les fonds de la première.
« Le Gouvernement se trouve ainsi avoir à sa dis-
« position des sommes beaucoup plus considé-
« rables que celles que la Commission du budget
« croit lui avoir livrées.

« Pour atteindre ce but, le procédé, s'il n'est
« pas des plus réguliers, est des plus simples. Les
« parties prenantes sont invitées directement, soit
« à remettre leurs mémoires sans date, de façon
« à pouvoir les remplir au moment de l'ordonnan-
« cement, soit à les remettre avec des dates
« inexactes.

« Ces pratiques datent de loin ; la Cour des
« Comptes a signalé à maintes reprises des impu-
« tations faites à tort sur un exercice pendant la
« période complémentaire. Chaque année, le Par-
« lement est saisi, et les Commissions chargées
« d'examiner les projets de loi de règlement
« blâment de pareilles pratiques et, chaque année,
« elles se renouvellent en vertu d'une tradition
« plus forte que les ministres eux-mêmes.... »
(Exposé des motifs de M. Jametel, et rapport de
M. Cochery, sur la proposition de loi pour réduire
la durée de l'exercice financier.)

A côté des irrégularités relevées par la Cour des
Comptes, n'est-il pas à craindre que d'autres, en
nombre bien plus important, ne lui échappent ? La

Cour des Comptes, elle aussi, reconnaît le mal; elle déclarait, notamment, « que certaines Admi-
« nistrations, au lieu d'annuler, en fin d'exercice,
« les crédits restés sans emploi pendant l'année,
« les font servir à augmenter indûment les res-
« sources en les employant à acquitter les dé-
« penses de l'exercice suivant. Ces irrégularités
« ont le grave inconvénient que, pour les dissimu-
« ler, on a dû recourir à l'établissement d'états
« que les autorités compétentes ont cru pouvoir
« certifier exacts et qui, cependant, contiennent
« des énonciations contraire à la vérité des faits. »

C'est pour « supprimer les causes qui produisent de pareils effets » que M. Jametel proposait de réduire les délais de clôture de l'exercice. Il est évident que la réduction des délais peut, tout au plus, amener celle des inconvénients inhérents au système, non les supprimer. Tant qu'il y aura des délais complémentaires, ces irrégularités seront possibles, et l'on pourra conserver, à l'exercice, le nom qui lui a été donné de « tombeau des annulations ».

Il ne faut pas oublier, à côté de cela, un danger peut-être encore plus grave : il est à craindre, lorsqu'il s'agit, non d'excédents de crédits que l'on veut employer, mais d'excédents de dépenses, que l'on ne veuille les dissimuler en les imputant sur l'exercice suivant. On arrive ainsi à masquer

des déficits réels, des dépassements de crédits, en accumulant des arriérés. La Cour des Comptes le signale très fréquemment, mais ce n'est pas une irrégularité que l'on puisse imputer au système de l'exercice, car elle est beaucoup plus facile avec le système de la gestion annuelle.

En effet, à ce point de vue, le système de la gestion est, on peut le dire, théoriquement indéfendable. Puisque les dépenses non payées le dernier jour de l'année cessent de lui appartenir et incombent à l'année suivante, quoi de plus commode que d'ajourner une dépense gênante ? Il suffit d'un simple retard dans les opérations de liquidation ou d'ordonnancement, au besoin même d'un simple jeu d'écritures, pour se débarrasser d'un dépassement de crédits fâcheux. « Il suffirait
« de n'avoir pas opéré un gros paiement de
« 10 millions le 31 décembre, et de l'avoir reporté
« au 1^{er} janvier de l'année suivante, pour rendre
« plus aisé l'exercice dont on sort et abîmer
« l'exercice suivant. » (Discours de M. Léon Say, 26 juillet 1882.)

A cela encore, les Anglais répondent par des considérations pratiques. On sent, disent-ils, cette fraude si facile, qu'elle se présente spontanément à l'esprit et que, tout de suite, elle attire l'attention. Le Gouvernement se garde bien d'une pareille faute : il ne va pas commettre une irrégularité à

l'endroit même où l'on irait tout d'abord la rechercher, et où on l'aurait vite découverte. La tentation n'en est pas moins forte et il n'en faudrait pas davantage pour faire soupçonner, en France, les ministres d'y avoir succombé. Les Anglais accordent plus de confiance aux ministres qu'ils ont choisis ; peut-être plus jaloux que le nôtre de ses droits et de ses prérogatives, le Parlement anglais ne se montre pas aussi inquiet de les perdre, sans doute parce qu'il les sent plus solidement établis, et, tant qu'il conserve son Cabinet au pouvoir, il lui conserve aussi toute son estime.

Néanmoins, il est certain que le système des comptes d'année permet de modifier la physionomie vraie d'une année lorsque les circonstances l'exigent. Le Gouvernement anglais a sollicité et obtenu de la Chambre des Communes le droit d'ajourner les paiements à l'année suivante lorsqu'ils dépassent les crédits, à condition d'établir une sorte de moyenne. Le procédé des « postponements » est régulier lorsque le Parlement en connaît l'existence et en approuve l'usage : ce n'en est pas moins une atteinte au principe de la spécialité des crédits par exercice. C'est un expédient qui, pour ne pas devenir dangereux, demande à être manié avec beaucoup de sagesse. Ce serait, en France, son principal inconvénient : ce n'est pas tant le Gouvernement qu'il faudrait craindre que

le Parlement. La tentation de se débarrasser momentanément d'un déficit serait si forte qu'il est probable que, d'un commun accord, chacun se résignerait à employer le procédé de l'ajournement. Il suffit de voir les conséquences qu'ont eues des systèmes analogues pour en acquérir la conviction. L'argument qui vient d'être développé contre le procédé des comptes budgétaires d'année conserve donc, en France, toute sa valeur.

Les Italiens pensent avoir réussi à supprimer les inconvénients du système de l'exercice tout en en conservant les avantages : ils maintiennent le principe de la personnalité des exercices en rattachant à l'année toutes les opérations qui lui incombent, mais ils arrêtent complètement les comptes au dernier jour de cette année. En somme, ils emploient la procédure des exercices clos dès la fin de l'année, et on peut résumer leur système en disant qu'ils ont supprimé toute période complémentaire. Ils attachent une grande importance à cette suppression ; au nombre des avantages qu'ils lui attribuent, le principal est, à leurs yeux, d'empêcher les engagements de dépenses tardifs et les imputations inexacts. M. Cerboni, un des promoteurs de la réforme financière, en Italie, s'exprimait ainsi à ce sujet : (1)

(1) Lettre adressée par M. le Commandeur Cerboni, Direc-

« En renonçant à toute période complémen-
« taire de l'exercice est atteint le but, pour ainsi
« dire avoué de la loi, qui consiste dans la présen-
« tation du compte de l'exercice clos en même
« temps que de la loi rectificative de l'exercice en
« cours et du budget de prévisions de l'exercice à
« venir. Mais il y a un autre résultat, moins appa-
« rent et non moins important, qui est obtenu du
« même coup, celui de ménager les intérêts du
« Trésor et des contribuables. Je veux parler de la
« question des engagements passifs, qui est peut-
« être la plus importante de toutes celles que
« soulève la comptabilité de l'Etat, car c'est de la
« solution qu'on lui donne que dépendent le main-
« tien de la dépense dans les limites fixées par le
« budget ou les dépassements de crédits. Vous
« savez bien qu'une fois une dépense engagée, il
« faut la solder *per fas et nefas* ; et une des considé-
« rations, qui ont peut-être le plus contribué à éta-
« blir l'exercice de douze mois, a été, précisément,
« la volonté de retirer complètement au pouvoir
« exécutif la faculté d'engager de nouvelles dé-
« penses au delà des douze mois.

« De pareilles considérations sembleraient être
« aussi à-propos en ce qui touche votre comp-
«

teur général de la comptabilité de l'État, à M. Certes, Ins-
pecteur général des Finances, le 9 juin 1888.

« bilité, car, bien que, par l'effet de l'article 33 de
« votre règlement, l'on puisse dire que la période
« pendant laquelle doivent se consommer tous les
« faits de recettes et de dépenses de chaque exer-
« cice n'excède pas le 31 décembre, néanmoins,
« le même article prolonge cette période jusqu'au
« 1^{er} février de la seconde année pour l'achève-
« ment des services du matériel, et jusqu'au
« 31 juillet pour la liquidation et l'ordonnance-
« ment des sommes dues aux créanciers. Or, il ne
« faut pas un grand pessimisme pour supposer
« qu'il n'est pas bien difficile d'abuser de cette
« dernière faculté pour engager de nouvelles
« dépenses au-delà du 31 décembre, d'autant que
« vous n'avez pas, comme en Italie, le contrôle
« préalable de la Cour des Comptes pour constater
« la date des documents par lesquels la dépense
« vient d'être engagée.

« En éliminant donc une période complémen-
« taire de l'exercice, on peut atteindre un autre
« but, le resserrement des occasions, ou, si vous
« l'aimez mieux, des tentations à délier les cor-
« dons de la bourse, car il est certain que, plus
« l'exercice dure et plus les administrateurs seront
« sollicités de consommer tout le montant des
« crédits alloués par le pouvoir législatif. »

Le système italien ne devrait donc laisser aucune place aux imputations irrégulières : il devrait réali-

ser la perfection. Mais nous avons vu que le compte des reliquats avait parfois été trop élastique et que l'interprétation abusive de certains textes avait permis d'y faire entrer des dépenses qui n'auraient pas dû y trouver place. Des dépassements de crédits ont pu être dissimulés dans le compte de reliquats, sous le prétexte d'y apporter après coup les rectifications nécessaires.

Il faut donc se garder d'un enthousiasme immodéré pour ce système comme pour les autres ; il n'en est pas un qui ne permette, si on le désire, de commettre quelque irrégularité.

Paragraphe 3. — La rapidité dans la production des comptes. Retards inhérents aux comptes d'exercice ; leurs conséquences sur le contrôle de l'exécution du budget. — Tout ce qui vient d'être dit sur les mérites et les défauts des différents systèmes en présence faisait pressentir cette dernière question : la rapidité dans la production des comptes. C'est là un point essentiel ; les comptes budgétaires sont faits pour présenter la situation de chaque budget de façon à ce qu'on puisse se baser, pour l'avenir, sur les données de l'expérience, et surtout pour permettre au Parlement d'exercer son contrôle, de voir si ses prescriptions ont été suivies et de réprimer, s'il y a lieu, les infractions commises. Or, s'ils sont produits trop

tardivement, ils ne sont plus susceptibles ni d'utilisation ni de sanctions.

1^o Pour édifier un budget contenant l'exacte évaluation des recettes et des dépenses, qualité essentielle si l'on veut avoir un budget bien fait, il faut s'appuyer sur les résultats des budgets précédents, et ces renseignements auront d'autant plus de valeur qu'ils seront de plus fraîche date. Le budget est donc toujours construit avec les données fournies par la dernière année connue. En France, la règle générale est celle de l'évaluation d'après les chiffres de la pénultième année ; ce sont, en effet, les seuls qu'on connaisse d'une façon précise, puisqu'au moment où le budget est voté, celui de l'année précédente n'est pas encore complètement exécuté. En Angleterre, au contraire, le projet de budget, qui consiste, en réalité, dans un discours du chancelier de l'Echiquier, où celui-ci expose ses prévisions, est présenté à la Chambre des Communes dans les premiers jours du mois d'avril, c'est-à-dire quelques jours après l'ouverture de l'année financière. A ce moment, le compte de l'Echiquier, pour l'année précédente, est clos et a été communiqué par la Banque d'Angleterre à la Trésorerie. C'est sur les résultats fournis par ce compte que la chancelier appuie son discours, et ce sont ses meilleurs arguments.

En Italie, où les comptes, arrêtés le 30 juin, sont publiés dès le 1^{er} septembre, la Chambre n'engage la discussion du budget suivant qu'après les avoir réglés et après avoir voté le budget rectificatif de l'exercice en cours.

Les comptes d'année fournissent donc avec promptitude des renseignements susceptibles d'une utilisation immédiate ; cependant, il ne faudrait pas croire qu'on ne puisse avoir des états de prévision exacts qu'à cette condition. Avec quelque bonne volonté, et beaucoup de sincérité, les ministres trouvent assez de renseignements dans leurs bureaux pour faire de bonnes évaluations, mais le Parlement ne peut pas les contrôler, faute de documents officiels, et il en souffre, ce qui est bien naturel. Désirant s'instruire par lui-même, il est amené à ne faire état que de résultats plus anciens. C'est ainsi que l'on a adopté, en France, le système de l'évaluation automatique des recettes d'après les chiffres de la pénultième année, et c'est ainsi que les prévisions ne parviennent point à serrer de près la réalité telle qu'elle se dégage ensuite de l'exécution du budget. Quant aux dépenses, encore qu'aucune règle absolue n'intervienne pour leur fixation, il est évidemment regrettable que les résultats de l'année précédente ne puissent venir éclairer ceux qui en proposent d'excessives, et apporter une contrainte, tout au

moins morale, à leurs instincts de prodigalité.

On peut donc conclure que le système de l'exercice, et les lenteurs qu'il comporte, sont un obstacle à la parfaite édification des budgets.

2^o Mais la question prend une importance beaucoup plus grande lorsqu'il s'agit du contrôle de l'exécution du budget. Le contrôle parlementaire est une nécessité absolue ; la loi des comptes est une conséquence directe de la loi du budget ; le Parlement qui, agissant au nom de la Nation, a autorisé les dépenses publiques, est seul qualifié pour dire le dernier mot sur la manière dont elles ont été consommées. La publicité du contrôle, son efficacité, sont les plus sûres garanties du crédit public et de la prospérité financière.

Pour être efficace, l'examen du Parlement doit être non seulement aidé et préparé par le contrôle administratif et judiciaire, il faut aussi qu'il intervienne à une époque assez rapprochée des faits qu'il vise pour pouvoir encore produire des effets utiles. Il faut donc, d'abord, que le Parlement soit éclairé le plus rapidement possible, ensuite qu'il se mette à l'œuvre dès qu'il est entré en possession de ses moyens de contrôle et qu'il aboutisse dans les plus brefs délais. Si l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, le résultat final est altéré d'autant.

Or, en cherchant les dates des lois de règlement des budgets, on fait ressortir parfois des écarts de dix années et plus entre le vote d'une loi de budget et celui de la loi de règlement du même budget. Aussi bien à la Chambre qu'au Sénat, celles-ci ne sont, le plus souvent, l'objet d'aucune discussion : elles sont votées en hâte, parfois plusieurs dans le même séance ; ce n'est plus guère, aujourd'hui, qu'une tardive formalité. Il est certain qu'après si longtemps, lorsque les faits mentionnés sont tombés dans l'oubli, et que leurs auteurs les y ont le plus souvent rejoints, ce contrôle rétrospectif perd tout intérêt.

Le rôle du Parlement se trouve ainsi singulièrement amoindri, mais il serait injuste de l'en rendre seul responsable. Son indifférence pour les comptes budgétaires qui lui sont soumis lui en fait, pendant de longues années, ajourner le vote, qu'il finit par accorder sans examen ; mais, s'il s'en désintéresse à ce point, c'est que, au moment même où il pourrait commencer à s'en occuper, il s'est déjà passé tant de temps depuis l'exécution du budget, que son contrôle aurait déjà beaucoup perdu de sa force. Ce retard initial provient du temps qu'il a fallu pour mettre le Parlement en possession des comptes et des documents préparatoires qui lui sont nécessaires. Quelles sont donc les raisons pour lesquelles la réunion de tous ces documents de-

mande d'aussi longs délais et quelle est, sur ce point, la part qu'il faut attribuer au système de l'exercice financier ?

Prenons d'abord l'acte même sur lequel va porter l'approbation du Parlement : le projet de loi portant règlement définitif du budget. Aux termes de la loi du 9 juillet 1836 (1), la présentation de ce projet de loi devait avoir lieu au plus tard dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice dont il rendait compte. La loi du 25 janvier 1889, en réduisant la période complémentaire de l'exercice, a permis d'avancer aussi la date du dépôt du projet de loi ; d'après l'article 6, ce sera « au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice », c'est-à-dire le second mardi du mois de janvier de la troisième année de l'exercice. Plus d'un an s'écoule donc entre cette date et la fin de l'année dont il s'est rendu compte, et, avec le système de l'exécution du budget par exercice, il ne peut en être autrement, puisque, après la fin de cette année, on a exécuté jusqu'au 31 juillet suivant des opérations de liquidation qui lui ont été rattachées. Il a fallu, ensuite, que le projet de loi de règlement fut préparé par le ministre des Finances au moyen des comptes fournis par les

(1) Décret du 31 mai 1862, article 108.

ministres, et c'est ainsi que l'on arrive facilement jusqu'au 1^{er} janvier suivant.

Les comptes des ministres sont, en effet, l'élément essentiel sur lequel porte la vérification. Depuis la loi du 28 avril 1816, les ministres sont obligés de produire des comptes ; la loi du 15 mai 1818, qui institua le règlement annuel des comptes de chaque exercice, décide, dans son article 102, que les comptes des ministres seront joints à la proposition de loi. Ainsi, en vertu des délais fixés actuellement par la loi de 1889, les ministres devront déposer à l'appui du projet de loi de règlement, et à la même date, c'est-à-dire au début de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice, le compte définitif de leurs opérations effectuées pendant cet exercice (1). Ajoutons que le ministre des Finances publie non seulement, comme ses collègues, le compte définitif des dépenses de son département, mais encore le compte définitif des recettes de l'exercice.

Mais, nous l'avons déjà dit, le Parlement ne pourrait, à lui seul, vérifier l'exactitude des comptes qui lui sont présentés ; il faut que le contrôle administratif et le contrôle judiciaire lui aient ouvert la voie. Et cela nous conduit à une

(1) Décret du 31 mai 1862, articles 152 et suivants.

série d'opérations dans lesquelles le système de l'exercice tient une place importante.

Un des principes fondamentaux sur lesquels repose notre comptabilité publique est celui de la séparation des administrateurs et ordonnateurs et des comptables. Les premiers sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et des produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses ; les seconds sont préposés à la réalisation des recouvrements et des paiements. Les ordonnateurs, ce sont les ministres, et nous savons qu'ils comptent par exercice ; pour les comptables, au contraire, on a adopté la comptabilité par gestion comme le seul mode rationnel lorsqu'il s'agit seulement de relater des opérations matérielles de caisse en les accompagnant des pièces justificatives destinées à permettre d'en vérifier la régularité.

Or, il s'agit de contrôler les comptes des administrateurs et, pour cela, il va falloir, d'abord, les rapprocher des comptes des comptables, de façon à vérifier s'il y a concordance entre eux. Mais les ordonnateurs présentent des comptes d'exercice, et les comptables des comptes d'année dans lesquelles figurent les opérations relatives à la première partie de l'exercice en cours et à la seconde partie de l'exercice précédent. Pour établir une corrélation qui permette de se reporter des uns

aux autres, on a reconnu depuis longtemps la nécessité d'un compte intermédiaire, et c'est dans ce but qu'a été créé, par la loi du 25 mars 1817, le *Compte général des Finances*. Dressé annuellement par le ministre des Finances, au moyen des écritures tenues à la Direction générale de la comptabilité publique, il relate toutes les opérations effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre, en les classant, d'une part, par exercices, et de l'autre, par branches de comptables. L'article 156 du décret de 1862 prescrit sa publication dans le premier trimestre de l'année qui suit celle dont il décrit les opérations. Ainsi, à la fin du premier trimestre de 1909, paraîtra le compte général des finances pour l'année 1908, qui contiendra séparément les opérations relatives à la première partie de l'exercice 1908 et celles de la période complémentaire de l'exercice 1907. Il faudra réunir celles-ci au compte général de l'année 1907 pour obtenir le total des opérations appartenant à l'exercice 1907. De ce fait, nous apercevons déjà un nouveau retard ; il est, d'ailleurs, bien loin d'être le dernier.

Nous n'avons encore parlé, en effet, que des comptes, qui sont la matière à contrôler : voyons maintenant comment ce contrôle s'exerce.

Il s'agit, tout d'abord, de vérifier l'exactitude matérielle des comptes présentés ; c'est le rôle de la *Commission de vérification des comptes des*

ministres (1). Elle est chargée de constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales de chaque ministère et des écritures de la comptabilité générale des Finances. C'est pareille que l'on saura si les comptes définitifs des dépenses, le compte des recettes, le compte général des finances sont bien l'expression exacte des faits accomplis. Le procès-verbal de la Commission est adressé au ministre des Finances, imprimé, et transmis au Sénat et à la Chambre des députés. Il n'est pas prescrit de date fixe pour cette publication ; elle a lieu, en général, en même temps que celle des travaux de la Cour des Comptes.

C'est, en effet, à la Cour des Comptes qu'il appartient surtout de servir d'auxiliaire au Pouvoir législatif en examinant avant lui les comptes ministériels au point de vue de la régularité des opérations qu'ils relatent. Ce contrôle a été difficile à établir, car le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires interdit, en France, à la Cour des Comptes, de s'attribuer, en

(1) Créée par l'ordonnance du 10 décembre 1823, article 7, modifiée par l'ordonnance du 8 décembre 1830, article 2, la Commission de vérification comprend neuf membres nommés chaque année par décret : un sénateur, président ; deux députés, un conseiller d'État, un maître des requêtes, un conseiller-maître et trois conseillers référendaires à la Cour des Comptes. (Voir décret du 31 mai 1862, articles 191 et suivants.)

aucun cas, de juridiction sur les ordonnateurs. Mais la Cour des Comptes juge les comptables, et on a songé à utiliser la certitude matérielle qui se dégage de ces jugements pour éclairer le Parlement. A cet effet, l'ordonnance du 14 septembre 1822 créa, en ces termes, les *Déclarations générales de conformité* : « La Cour des Comptes constatera
« et nous certifiera, d'après les relevés des comptes
« individuels, l'exactitude des comptes généraux
« publiés par le ministre des Finances et par
« chaque ministre ordonnateur. » Ces déclarations générales sont au nombre de deux (1) : la première a trait aux opérations de l'année, elle certifie que le compte général de l'Administration des Finances est d'accord avec les arrêts rendus par la Cour sur les comptes individuels des comptables ; la seconde est relative aux opérations de l'exercice, elle certifie la concordance des comptes des ministres avec les arrêts qu'elle a rendus sur les comptes des comptables, et cela, au moyen du compte général des finances qui lui a permis de passer de la gestion à l'exercice.

Mais c'est surtout par son *Rapport annuel* (2) que la Cour des Comptes renseigne le Pouvoir législatif. La loi du 16 septembre 1807 prescrivait

(1) Décret du 31 mai 1862, articles 436 et suivants.

(2) Décret du 31 mai 1862, articles 446 et suivants.

que, tous les ans, la Cour porterait à la connaissance de l'Empereur le résultat de ses travaux ; ce n'était qu'une mesure d'ordre intérieur, destinée à l'Empereur seul. Mais la loi du 27 juin 1819, et surtout la loi du 21 avril 1832, article 15, en prescrivant que le rapport annuel au chef de l'Etat serait imprimé et distribué aux Chambres, en a fait le plus puissant moyen de contrôle que l'on possède actuellement sur les ordonnateurs. La Cour des Comptes y relève les irrégularités les plus importantes qu'elle a pu constater, formule sur l'Administration les critiques et expose les projets de réforme qu'elle juge utiles. Ce rapport, accompagné des réponses de l'Administration, constitue pour le Parlement un guide excellent qui appelle son attention sur les points importants et qu'il n'a plus qu'à suivre.

Malheureusement, et par la force des choses, il n'est porté à sa connaissance qu'au bout d'un temps extrêmement long. Il faut, en effet, d'après ce que nous avons vu, pour que la Cour des Comptes puisse rendre ses déclarations et rédiger son rapport, à la fois qu'elle ait achevé de juger les comptes individuels des comptables contenant des opérations relatives à l'exercice en question, et qu'elle ait eu le temps de prendre connaissance des comptes des ministres et du compte général des Finances.

Aussi, le décret de 1862, dans son article 445, prescrivait à la Cour des Comptes d'avoir achevé ses travaux au 1^{er} septembre de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice. La loi de 1889 n'a pu avancer cette date que de quatre mois, comme les dates de clôture des opérations de l'exercice ; elle dispose, dans son article 7, qu' « avant le 1^{er} mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des Comptes remet au ministre des Finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Sénat et à la Chambre des députés. Le rapport au chef de l'Etat doit être remis à la même date (décret du 31 mai 1862, article 447.)

Il ne faudrait cependant pas croire que le Parlement va pouvoir entrer immédiatement en possession de ces documents qu'il attend, qui lui sont indispensables. La déclaration de conformité est, dit l'article 7 de la loi de 1889, remise au ministre pour être imprimée et distribuée au Parlement ; la loi ne fixe pas de délai pour cette distribution. On aurait pu en conclure que cela devait être fait immédiatement, mais cette opinion n'a pas prévalu. On attendait, pour distribuer la déclaration aux Chambres, que les réponses des différentes Administrations fussent parvenues, et de longs mois s'écoulaient ainsi. Quand au rapport annuel, la règle était consacrée par l'article 447 du décret

- de 1862 ; il était imprimé et distribué aux Chambres en même temps que les éclaircissements fournis par les divers ministères. Aucun délai n'étant fixé, les retards n'avaient plus de limites. On s'émut de cette situation et, en 1896, on décida que les ministres auraient six mois pour formuler et imprimer leurs réponses aux observations contenues dans la déclaration et dans le rapport annuel, qui paraissent dans le même volume. La loi de finances du 14 avril 1896 ajoute, en effet, par son article 21, les dispositions suivantes à l'article 7 de la loi de 1889 : « La distribution de cette déclaration, avec le rapport qui l'accompagne, sera faite avant le 1^{er} novembre suivant ».

Cette disposition ne comporte, d'ailleurs, aucune sanction, ce qui permet de ne pas la respecter ; néanmoins, le délai est assez souvent observé.

Ainsi, au moment où les Chambres pourraient enfin se mettre utilement à l'œuvre, il s'est déjà passé vingt-deux mois depuis la fin de l'année dont il est rendu compte ! N'est-il pas déjà bien tard pour exercer un contrôle, et faut-il accuser le Parlement d'une bien grande négligence s'il n'entreprend pas avec ardeur l'examen de faits aussi anciens ? Nous savons qu'il a préféré s'en désintéresser et laisser sans sanction efficace les rapports de la Cour des Comptes et ceux de ses propres Commissions, qui, pourtant, n'en comportent,

les uns et les autres, pas d'autre que la sienne.

Comparons, maintenant, cette lenteur avec la rapidité du règlement des budgets en Angleterre et en Italie, où prévaut le système de la gestion annuelle, et cherchons toutes les raisons de cette différence. Il suffit de prendre une même année, dans chacun des trois pays, pour obtenir des chiffres éloquents.

Soit, par exemple, le budget français de l'exercice 1896, le budget anglais et le budget italien pour l'année financière 1895-96.

Le budget français a été clos le 31 juillet 1897, et la loi de règlement des comptes de l'exercice a été déposée sur le bureau des Chambres au début du mois de janvier de 1898. La Cour des Comptes, qui devait rendre sa déclaration de conformité avant le 1^{er} mai, l'a rendue le 6 avril 1898 ; son rapport a été remis au chef de l'Etat le 12 juillet de la même année. Mais ils n'ont été distribués au Parlement que le 20 mars 1899, c'est-à-dire vingt mois après la clôture de l'exercice. La loi de règlement n'a, d'ailleurs, été votée qu'en 1902, en même temps que celles des sept exercices précédents, et sans aucune discussion.

Le budget anglais, clos le 31 mars 1896, était complètement exécuté le 30 septembre suivant (paiements). Le 31 janvier 1897, l'Audit-Office avait terminé ses travaux et, le 15 février, la Chambre des

Communes en était saisie, soit cinq mois après la clôture définitive. Le 14 juillet suivant, d'ailleurs, le rapport du Committee of Public Accounts était déposé et tout était terminé.

Le budget italien était clos le 30 juin 1896, les comptes des ministres étaient envoyés le 30 septembre à la Direction générale de la comptabilité publique, qui, le 25 octobre, présentait à la Cour des Comptes le compte rendu général des Finances. Celle-ci rendait sa déclaration de « parification » le 15 novembre, et le Parlement italien était saisi des comptes de l'exercice clos dans le courant du même mois, c'est-à-dire cinq mois à peine après la clôture de l'exercice.

Lorsqu'on examine ces dates, on est frappé de la rapidité avec laquelle s'exerce le contrôle de la Cour des Comptes, ou de ce qui en tient lieu, dans ces deux pays. Mais on sait que la Cour des Comptes y exerce aussi un contrôle préventif sur les dépenses publiques, et c'est précisément en Italie, où la surveillance est la plus étroite, que la vérification se trouve le plus promptement terminée. De plus, dans chacun de ces deux pays, nous l'avons vu, la Cour des Comptes examine directement les comptes des ordonnateurs et, lorsqu'elle rend son rapport, elle n'a pas encore eu le temps de juger ceux des comptables. Il y a donc là un élément de rapidité qui nous échappe en

France, et qu'il ne faut peut-être pas trop regretter, car ce que le contrôle gagne ainsi en promptitude, il le perd en précision ; d'ailleurs, l'action préalable de la Cour et le jugement direct des ordonnateurs sont considérés, chez nous, comme incompatibles avec le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire. Mais il n'en subsiste pas moins de longs retards, inhérents au système de l'exercice, et nous venons d'en constater les regrettables conséquences.

SECTION II

Les projets de réforme

Le système de l'exercice financier donne prise, nous l'avons vu, à bien des critiques ; il a toujours rencontré, en France, des adversaires dont les projets de réforme apportaient des modifications plus ou moins profondes à notre organisation, mais dont la caractéristique générale est de respecter, dans une certaine mesure, le principe de l'exercice financier. Nous nous occuperons surtout du plus ancien de ces projets, qui est en même temps le plus important, car c'est le seul qui ait été l'objet d'un débat devant les Chambres, et dont l'opinion publique se soit un peu occupée. Les autres n'en sont guère que des réminiscences, à moins qu'ils ne s'inspirent du système italien.

Les partisans du système de la gestion annuelle en France, se recommandent toujours du baron Louis ; ils lui attribuent l'honneur d'avoir le premier tenté sérieusement de l'introduire dans notre comptabilité budgétaire. C'est un honneur qu'il déclina toujours, parfois même avec énergie, mais il semble bien tout de même qu'il l'ait mérité. C'est comme ministre des Finances qu'il essaya de faire triompher ses préférences. Dans un discours du 15 février 1819, qui accompagnait le dépôt du projet de loi de finances pour 1819, il expliquait à la Chambre que, conformément à la loi du 25 mars 1817, il lui présentait en même temps les comptes des années 1817 et 1818. « Ces comptes, disait-il, « ne sont, à proprement parler, que des comptes « de gestion, embrassant toutes les opérations « faites dans l'espace de douze mois, à quelque « service et à quelque budget qu'elles appar- « tiennent. C'est la date de leur consommation et « non la date de leur origine qui détermine leur « place dans le compte ». Il ne cache pas, à ce moment, qu'il voudrait voir se généraliser ce mode de comptabilité. « Les comptes destinés aux « Chambres et au public auraient moins d'appa- « rence de complication s'ils se réduisaient à un « seul, qui fit coïncider le terme des opérations de « l'année expirée avec la clôture du budget de « cette même année, de manière que cette clôture

« puisse être le point de départ du budget suivant.
« Alors, le compte d'une année ne serait plus un
« compte mixte, de gestion et d'exercices, com-
« posé de fragments de budgets, tant pour le cou-
« rant que pour l'antérieur, fragments qu'on est
« obligé de rassembler ensuite distinctement dans
« un état de situation pour en composer le compte
« des budgets respectifs auxquels ils appar-
« tiennent ».

L'attitude du baron Louis fit généralement croire à une tentative de réforme : il y eut de vives protestations, aussi bien à la Chambre que dans la presse.

A propos d'un désaccord entre la Commission du budget et le ministre des Finances sur l'imputation de certaines dépenses et de certaines recettes à l'un ou l'autre budget, le rapporteur de la Commission, M. Roy, signalait le danger : « La diffé-
« rence disait-il provient d'une innovation consi-
« dérable (1) dans la forme du règlement des

(1) M. Roy exposait ainsi en quoi consistait cette innovation qu'il critiquait : « Dans les années précédentes, la
« Chambre, en réglant le budget d'un exercice, balançait
« les recettes avec les crédits accordés pour les dépenses et
« portait la différence à l'exercice courant. Dans le nouveau
« système, on a négligé la balance par exercice entre les
« recettes et les crédits ; on a seulement comparé les
« dépenses faites avec les crédits, et on a transporté, dans
« le budget de 1819, l'excédent des crédits sur le paiement,

« comptes... Ce changement semblerait prépa-
« rer l'institution de la comptabilité par année et
« ferait supposer l'intention de la substituer à la
« comptabilité par exercice, suivie jusqu'à pré-
« sent ».

Le commissaire du Roi, M. Bérenger, défendait, au contraire, le système gouvernemental. On veut, disait-il, que la loi sur le règlement définitif des exercices consommés continue à balancer les dépenses de chaque exercice par recettes équivalentes, et l'on tient à maintenir le principe de la personnalité absolue des exercices. Cela lui semble actuellement sans intérêt. C'était bon autrefois, lorsque le système de l'exercice et celui de la spécialité des fonds « consistait dans la destination
« exclusive des recettes de chaque exercice, au
« paiement des dépenses qui lui appartenaient et
« le rendait aussi formidable aux créanciers que
« funeste au crédit de l'Etat... » Ces pratiques ont été complètement abandonnées : « Tous les
« créanciers ont droit sur tous les produits appar-
« tenant à l'Etat, quelle que soit leur origine.
« L'application législative et par exercices séparés

« et c'est ainsi que, par le projet de loi, on se borne à faire
« voter par la Chambre le total des crédits et les supplé-
« ments demandés, sans faire voter la recette totale et les
« suppléments de recettes qui doivent fournir les sommes
« nécessaires aux dépenses. »

« des recettes obtenues ou à obtenir devient donc
« sans effet comme sans motif. Or, le caractère
« essentiel des lois est d'avoir un effet ». (Discours
du 15 mai 1819). L'orateur montrait encore que
toute la comptabilité doit reposer sur les comptes
des comptables, agents de recettes et de dépenses,
que ce sont les seuls documents authentiques et
irréfragables, qui, seuls, peuvent permettre de
vérifier l'exactitude des comptes budgétaires.

En dehors du Parlement, les critiques ne furent
pas moins vives. A côté de quelques timides
défenseurs de la comptabilité par gestion (1), le
système de l'exercice conservait des partisans
ardents et résolus. Parmi ceux-ci, il faut citer sur-
tout M. Bricogne, qui, dans ses écrits (2), prend
avec chaleur la défense des comptes d'exercice.
Les administrateurs, dit-il, doivent compter par
exercice, les comptables par gestion, sinon l'admi-
nistrateur échappe au contrôle de ses supérieurs
et des Chambres. Dans un de ses « Doutes », il
discute l'utilité des comptes de gestion ; il s'élève
contre la confiance exclusive que l'on veut leur

(1) Voir par exemple la brochure intitulée : De la comptabilité par année et de la comptabilité par exercice. Paris, 1817. Imprimerie Le Normant.

(2) Situation des finances ou vraie mise à la portée des contribuables pour prouver, etc... suivie de 36 Doutes et Questions sur les Comptes et les Budgets, par M. Bricogne. Paris, 1819.

attribuer et condamne la préférence qu'on voudrait leur donner. Les comptes de gestion favorisent les erreurs, permettent les double-emplois ; s'ils étaient pris pour base des budgets, le résultat serait de fausser les comptes, ce qui ne peut se produire avec les comptes par exercice.

Enfin, l'auteur déplore que les luttes entre les partisans des deux systèmes aient plongé les comptes dans un désordre dont il fait un tableau plein de verve : « On dit que, dans ces derniers
« temps, la guerre civile s'est établie et dure
« encore dans l'enceinte du Trésor ; plusieurs
« batailles ont été livrées, tantôt gagnées, tantôt
« perdues par les partisans des anciennes ou des
« nouvelles méthodes, par les champions des
« exercices ou par ceux des comptes de gestion.
« Les deux partis, tour à tour victorieux ou
« vaincus, ont été tour à tour relégués dans les
« vastes greniers, où dorment des comptabilités
« arriérées. Au milieu des larmes des vaincus, des
« cris de joie des vainqueurs, dans la fuite des
« uns, dans l'empressement des autres, bien des
« pièces, bien des registres ont pu rester en
« route et s'égarer jusque chez l'épicier. Peut-être
« a-t-il fallu suppléer à la hâte à bien des lacunes.

« Depuis trois ou quatre ans, la comptabilité
« de gestion n'est ni plus prompte ni plus exacte ;
« elle s'épuise en efforts pour détruire sa rivale, la

« comptabilité par exercice, plutôt que de pro-
« fiter de son contrôle et de marcher d'accord
« avec elle ».

Devant cette hostilité, le baron Louis renonça à son premier projet ; quelques semaines plus tard, il se défendait d'avoir jamais voulu supprimer les comptes d'exercice, et expliquait, qu'au contraire, il attendait les meilleurs résultats de leur combinaison avec les comptes de gestion. Le 19 mai 1819, il répondait en ces termes aux critiques de la Commission : « Le malheur vient,
« disait-il, de ce que la comptabilité a deux élé-
« ments que, par une fatalité singulière, la Com-
« mission a voulu confondre : le compte par
« exercice, auquel nous nous conformons actuelle-
« ment, quoiqu'on en ait dit je ne sais trop pour-
« quoi, et le compte de gestion.

« Le compte par exercice a pour objet de pré-
« senter tous les faits connus de recette et de
« dépense, en regard des évaluations qui leur
« avaient été données dans le budget... Ce
« compte ne peut, ne doit jamais balancer... Ce
« compte, bien utile, bien suffisant pour éclairer
« la marche de l'Administration et déterminer
« vos délibérations, n'est cependant pas suscep-
« tible d'une démonstration rigoureuse. La nature
« des choses s'y oppose, les discours n'y font rien,
« et, cependant, dans le Gouvernement représen-

« tatif, il faut des démonstrations rigoureuses, il
« les faut claires, positives, saillantes pour les
« yeux, et c'est pour cela qu'en 1817, nous avons
« introduit dans nos finances un compte de ges-
« tion. Celui-ci contient tous les faits de recette
« et de dépense contenues entre des époques
« déterminées. Il balance, il annonce des soldes, et
« leur conformité avec les existences matérielles
« en caisse et en portefeuille ne laisse plus de doute
« sur la réalité des opérations qu'il décrit...

« Il n'en est pas ainsi d'un compte d'exercice
« dans l'Administration des finances ; ce compte
« n'est jamais terminé, il ne peut jamais être fermé
« à moins qu'on ne puisse opposer de *belles et*
« *bonnes déchéances* qui répondent à tout. Tous les
« jours on me demande le paiement de dettes
« antérieures à la Révolution. Nous avons vingt
« années sur lesquelles les répétitions peuvent
« s'exercer ; on ne peut donc limiter l'exercice ni
« à un jour, ni à un an, ni d'années en années ; on
« ne peut même le fermer en dix ans. Vous aurez
« beau l'arrêter par des lois, il restera ouvert par
« la force des choses. Les exercices meurent, on ne
« les éteint pas.

« C'est donc le compte de gestion qui doit
« appuyer le compte d'exercice et le faire recon-
« naître ».

Le baron Louis s'étonnait de l'opposition qu'il

avait rencontrée dans la Commission : « On
« s'arme contre moi, disait-il, de méthodes qui
« devraient être mises de côté avec l'ordre de
« choses qui les avait introduites et qui pouvait
« seul les justifier... Je regrette qu'on se soit
« constamment refusé à entendre cette distinc-
« tion, qu'on ait voulu chercher à réunir les
« comptes d'exercice et les comptes de gestion.
« Eh mais, bon Dieu ! qu'ont-ils à faire ensemble ?
« Quoi ! depuis un an, tous les motifs qui veulent
« qu'ils soient séparés auront été vainement pré-
« sentés et n'auront pu être compris... »

Ainsi, le baron Louis se résignait à conserver les comptes d'exercice, après avoir prononcé contre eux le réquisitoire qu'on vient de lire. Les inconvénients qu'il leur reprochait étaient, d'ailleurs, réels à cette époque, et nous savons comment on parvint, plus tard, à les éviter. Mais ce n'était pas d'une réforme des exercices qu'il attendait le remède : c'était de la combinaison et de l'emploi simultané des comptes d'exercice et des comptes de gestion. Le compte de gestion, rapide et précis, devait éclairer les Chambres dès la fin de l'année ; c'est ainsi qu'il présenta le compte des opérations exécutées en 1817 et 1818, il avait pu, de cette façon, dès le mois de février 1819, soumettre à la Chambre les comptes de l'année précédente. Plus tard, lorsque toutes les opérations de

l'exercice seraient terminées, on irait les reprendre dans les comptes d'année pour former le compte de l'exercice, qui serait définitivement réglé.

La question fut, on le sait, résolue autrement. L'ordonnance de 1822, en établissant la clôture des exercices, en changea le caractère ; les critiques prirent alors une autre tournure. Ce qu'on reprocha, dès lors, à l'exercice, c'est de n'être plus qu'un système hybride, intermédiaire entre l'ancien exercice indéfini et le procédé des comptes d'année, et d'avoir conservé une grande partie de ses anciens défauts. C'est ainsi qu'en 1840, M. de Montcloux, dans son *Traité de la comptabilité publique*, s'écrie : « Qu'est-ce donc, maintenant, qu'un exercice ? un « mot qui n'a pas de sens. Et, puisque le mot n'est « plus qu'un non-sens, à quoi tient le maintien de « la chose ? » Il vaudrait mieux supprimer l'exercice. Voici le système qu'il proposait : le 31 décembre, les crédits non employés seraient annulés ; les paiements restant à effectuer auraient lieu au moyen d'un tableau des restes à payer autorisés par la loi de règlement et seraient imputés au budget en cours dont chaque chapitre porterait un crédit d'exercices clos et un crédit d'exercices périmés. Les comptes pourraient ainsi être présentés et la loi de règlement votée dans l'année qui suit celle qu'elle règle. Nous constatons, ici,

une analogie très grande entre ce système et celui que l'Italie a adopté plus tard ; on trouve même, dans cet auteur, le désir de voir réserver dans les comptes rendus à la Nation une place importante à la fortune patrimoniale, ce qui complète la ressemblance.

Lorsqu'on s'occupa de la proposition de loi qui devint la loi du 25 janvier 1889, la question fut reprise, mais on ne songea pas un instant à une réforme radicale. Le rapporteur, M. Cochery, écartait le système de la gestion annuelle, dont la promptitude ne lui paraissait pas souhaitable, car, « que devient, disait-il, l'avantage d'obtenir
« des résultats prompts si ceux-ci n'expriment
« pas la réalité ? » Il lui reproche les mêmes inconvénients qu'à l'exercice indéfini : rendre plus facile au Pouvoir exécutif l'emploi d'un crédit resté disponible sur un exercice pour l'exercice suivant, et surtout permettre de masquer des dépassements de crédits en ne payant le supplément de la dépense que sur les exercices ultérieurs. Le rapporteur préfère, « tout en restant dans le système
« inauguré par l'ordonnance de 1822, se réserver
« une partie des avantages de la clôture simultanée
« de l'exercice et de l'année par une limitation
« plus rigoureuse de celui-ci (1) ».

(1) Depuis 1889, il n'a pas été proposé de modification

Les partisans de la comptabilité par année, en France, ont dû tenir compte de cette préférence ; dans leurs projets de réforme, ils conservent une place à l'exercice. C'est ainsi, notamment, que M. Stourm (1), en s'inspirant des idées du baron Louis, esquisse en ces termes le programme d'un procédé mixte : « Les opérations de caisse arrêtées « au 31 décembre et immédiatement publiées

importante à la situation existante, du moins en ce qui concerne le système de l'exercice en lui-même. Mais il n'en a pas été de même pour la date d'ouverture de l'année financière et, par conséquent, de l'exercice. A l'imitation de ce qui existe dans la plupart des pays étrangers (voir notamment ce qui a été dit pour l'Angleterre et l'Italie, p. 102, note 1 ; p. 114, note 1 et p. 118), un projet de résolution, déposé le 20 décembre 1898 par M. Viviani et plusieurs autres députés, tendait à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi destiné à modifier le point de départ de l'exercice financier et à faire commencer cet exercice au 1^{er} juillet de chaque année. (Documents parlementaires, 7^e législature, Chambre n^o 563.) Le projet de résolution fut renvoyé à la Commission du budget. Il s'inspirait d'un projet de loi déposé en 1887, par M. Peytral, alors ministre des Finances, qui fut repoussé au Sénat sur l'opposition de M. Léon Say.

Ceci constitue, d'ailleurs, un point distinct qui n'intéresse pas directement la question que nous avons étudiée, et dans le détail duquel il n'est donc pas nécessaire de pénétrer plus profondément.

Je laisse également de côté la loi du 25 février 1899, dont l'article 5 complète l'article 4 de la loi de 1889, et sur la portée de laquelle toutes les explications ont été données au chapitre III, p. 71.

(1) Le Budget, pages 138 et suivantes.

« formeraient un bilan certain, reposant sur des
« données définitives et comprenant la grande
« majorité des opérations. Le ministre des Fi-
« nances y ajouterait, par évaluation, après avoir
« consulté ses collègues, les opérations beaucoup
« moins importantes restant à effectuer jusqu'à la
« clôture de l'exercice, dont les chiffres, établis
« d'après les droits constatés, pourraient aussi
« serrer de très près la vérité. Il en résulterait une
« situation complète, une situation d'ensemble,
« non pas, sans doute, absolument, mais très
« suffisamment exacte... Le Parlement et le
« public posséderaient ainsi, en temps opportun,
« le document d'ensemble qui leur est indispen-
« sable pour contrôler le passé, discuter l'avenir
« et, par ce moyen, préparer en connaissance de
« cause le prochain budget. Plus tard seulement,
« le compte de l'exercice, exact jusqu'au centime,
« serait minutieusement établi.

« En tous cas, à moins de changer radicalement
« notre système et d'adopter franchement les
« comptes par gestion, ce qui finira peut-être par
« devenir la solution nécessaire, aucun autre
« remède ne permettra de combattre les retards
« excessifs et inévitables qu'entraîne la compta-
« bilité par exercice ».

Nous avons vu, précédemment, combien ces reproches étaient mérités ; il est certain que le

système proposé aurait l'avantage d'éviter la plupart de ces inconvénients, sans apporter un trop grand changement dans les habitudes (1).

M. Léon Say invoquait également contre le système actuel des griefs analogues et se montrait, lui aussi, partisan d'une réforme progressive. C'est ainsi qu'en 1890, il prononçait, à ce sujet, dans un discours, une phrase qui correspond exactement à ce point de vue : « Il y a là, disait-il, une réforme « considérable, très difficile à réaliser ; pour la « mener à bien, il faut la commencer ».

(1) M. Stourm fait remarquer que nous avons déjà un des éléments du système dans le compte général des finances qui fournit chaque année, avec le tableau définitif des recettes et dépenses de la gestion expirée,[§] des évaluations pour la seconde partie de l'exercice. Mais le compte général des finances se contente d'évaluer, et, de plus, il paraît tardivement. La réforme consisterait à arrêter définitivement les restes à payer, et cela, dès le 1^{er} janvier.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

Il était difficile, au cours de cette étude, de perdre un instant de vue le but vers lequel tendent toutes les règles budgétaires. En recherchant le mode suivant lequel le budget est exécuté, nous avons trouvé, en France et à l'étranger, des systèmes opposés, des procédés différents, mais qui, tous, faisaient à chaque pas ressortir cette préoccupation commune de conserver entre les mains du Parlement le pouvoir qu'il exerce sur les Finances publiques au nom de la Nation.

Aucun de ces systèmes ne nous est apparu comme doué de toutes les vertus requises. L'un d'eux, le système de l'exercice, possède des qualités théoriques auxquelles la réalité est trop souvent loin de correspondre, et laisse malgré lui commettre les erreurs contre lesquelles il avait été imaginé. Les lenteurs, les retards qu'il comporte viennent encore l'affaiblir. L'autre, le système de la gestion annuelle, prête, au contraire, par lui-même, à toutes les critiques, mais il se charge

d'y répondre en montrant les résultats auxquels il aboutit. Il s'appuie, pour se justifier, non sur ses qualités personnelles, mais plutôt sur les mérites de ceux qui sont chargés de l'appliquer. Cependant, sa simplicité, sa rapidité plus grandes sont des vertus qui lui appartiennent en propre.

S'il fallait absolument faire un choix entre ces deux systèmes en ne mettant dans la balance que ces seuls éléments, on hésiterait, sans doute, mais on pourrait, néanmoins, arriver à une solution. Lorsque deux procédés valent surtout par ceux qui les appliquent, sont susceptibles de donner les mêmes résultats, bons ou mauvais, s'ils sont employés par les mêmes personnes, il faut décerner le prix à celui qui possède en surplus des qualités de rapidité ou de simplicité. Il semble donc bien, après tout ce que nous avons pu voir, qu'en se plaçant à ce point de vue, le système de la gestion annuelle mérite les suffrages.

Mais la question est loin de se présenter avec toute cette simplicité. Il serait trop facile de poser l'un en face de l'autre, deux systèmes, diamétralement opposés, et de choisir entre eux, après les avoir scrupuleusement pesés. Dans la réalité, cela ne correspondrait à rien. Tout ce que nous avons vu nous a montré une pénétration réciproque, parfois même assez profonde, entre les systèmes adoptés par les pays que nous avons passés en revue.

Le système français, pas plus que celui de l'Angleterre ni que celui de l'Italie, ne répond exactement à la définition théorique. L'exercice financier, en France, avec ses délais de clôture toujours diminués, réduits aujourd'hui, on peut le dire, à leur plus simple expression, ne conserve plus grand chose du système de l'exercice indéfini. L'année financière, en Angleterre, en Italie, laisse place à quelques tempéraments qui viennent en adoucir les exigences, et qui sont parfois empruntés au système de l'exercice. La ressemblance entre tous ces procédés augmente de plus en plus. De plus en plus, les principes s'effacent, passent au second plan, et l'on ne s'occupe plus guère que des mesures d'application, des points de détail. C'est eux que l'on discute, c'est pour eux que l'on rêve des modifications, des réformes.

Et c'est peut-être pour cela qu'il faut se garder de souhaiter trop vivement une transformation radicale, d'y attacher une trop grande importance. Il est plus facile de changer de principes que de renoncer à ses habitudes. Une réforme qui supprimerait tout d'un coup ce qui reste de l'exercice financier n'arriverait sans doute pas à supprimer en même temps les pratiques administratives dont on se plaint ; mais il est assez probable que cette transformation des règles de la comptabilité, des écritures, amènerait, dans

des Administrations peu préparées au changement des troubles de nature à gêner le bon fonctionnement des services publics. La situation actuelle est, sur ce point, comme partout ailleurs la conséquence des états qui l'ont précédée ; elle répond donc plus que tout autre à la tournure d'esprit, aux goûts, aux besoins de ceux qui s'en servent. L'histoire de l'exercice financier nous a montré son évolution constante jusqu'à la forme qu'il revêt aujourd'hui. Il serait, évidemment, aussi peu raisonnable de le croire arrêté à ce point que de vouloir en précipiter la marche. Tout progrès, le meilleur comme le pire, est lent et régulier ; bonnes ou mauvaises à notre sens, les choses sont toujours et dans tous les domaines ce qu'il fallait qu'elles fussent. Sans doute, l'exercice tend toujours à diminuer d'importance, et la période complémentaire semble devoir se réduire encore. On peut prévoir le jour où elle disparaîtra complètement. On ne pourra alors que se féliciter du nouvel état de choses ; la transformation se sera définitivement accomplie, et il n'y aura pas eu besoin, pour cela, d'opérer une réforme radicale, mauvaise parce que brusque et prématurée.

D'ailleurs, nous l'avons vu, il est impossible de séparer complètement cette matière de tout ce qui l'entoure. Quand bien même la suppression du

système de l'exercice financier serait réalisée, et elle est certainement réalisable en soi, elle ne suffirait pas, par elle-même, à amener les progrès que l'on désire dans l'exécution et le contrôle des budgets. La transformation des comptes budgétaires en comptes d'année ne rendrait pas beaucoup plus rapide, à elle seule, le contrôle de l'exécution du budget. Il faudrait y ajouter des mesures autrement importantes, le contrôle préventif de la Cour des Comptes et le jugement direct des comptes des ordonnateurs ; enfin, il faudrait que le Parlement montrât plus d'ardeur pour la besogne ingrate qu'il s'est réservée. Tout cela serait plus difficile à réaliser que la généralisation, en France, des comptes de gestion, mais cela serait peut-être aussi plus efficace.

Dans tous les cas, désirable ou non, la réforme de notre système de comptabilité budgétaire ne paraît pas imminente. Depuis la loi de 1889, il n'en a pas été question. Il faut donc s'attendre à posséder longtemps encore un exercice financier en France et, par conséquent, faire tous ses efforts pour en obtenir les meilleurs résultats possibles. Sans doute, l'avenir nous réserve des changements ; quels qu'ils soient, quelles que soient les règles adoptées, elles donneront toujours prise aux critiques théoriques et ne pourront empêcher toutes les infractions de se produire. Mais il faut bien espé-

rer aussi qu'il se trouvera toujours des hommes intelligents et intègres pour les appliquer judicieusement.

Vu : *Le Doyen*,
LYON-CAEN.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
C. PERREAU.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Pour la France

- AUDIFFRET (le marquis d'). — Le système financier de la France.
- BESSON. — Le contrôle des Budgets en France et à l'étranger.
- BOITEAU. — Le Budget (Dictionnaire des Finances).
- BOUCARD et JÈZE. — Législation des finances et science financière.
- BRICOGNE. — La situation des Finances au vrai. Paris, 1819, Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des Finances.
- CLERGIER. — Étude de la comptabilité publique en France. Code des comptes de gestion.
- De la comptabilité par année et de la comptabilité par exercice, broch. Paris, 1817.
- DESMOUSSEAUX DE GIVRÉ. — Législation du Budget.
- FILIPPINI. — Le Budget départemental.
- FOUCRIÈRE. — Notre Budget.
- GERMAIN. — Dictionnaire du Budget.
- DE HOCK. — Administration financière de la France.
- LANJALLEY. — Comptabilité publique.
- LE GOUIX. — La déchéance quinquennale. Thèse, 1901.
- P. LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des Finances.
- DE LUCAY. — Législation du Budget, 1789-1852.
- C. LYON. — Matières budgétaires.
- V. MARCÉ. — Traité de la comptabilité publique.
- La comptabilité publique pendant la Révolution.
- Note sous la loi du 25 janvier 1889. — Annuaire de législation française.

- DE MONTCLOUX. — De la comptabilité publique en France.
 MORGAND. — La loi municipale.
 DE NERVO. — Budgets comparés de France et d'Angleterre.
 — Les Finances françaises sous la Restauration.
 REMY. — Traité de la comptabilité publique.
 DE LA ROZÉRIE. — L'Exercice financier (Dictionnaire des finances).
 RENAUD (M. le Président). — Le Contrôle de l'ordonnement des dépenses publiques par la Cour des Comptes.
 J. RENDU. — L'exercice financier. Thèse, 1903.
 LÉON SAY. — Le budget devant les Chambres (*Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885).
 — Les Finances.
 R. STOURM. — Le Budget.
 — Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution.
 — Les Finances du Consulat.
-

Pour les pays étrangers

- ARNAUNÉ. — Le contrôle financier en Angleterre (*Bulletin de la Société de législation comparée*).
 — Le système budgétaire anglais (*Economiste Français*, 11 avril et 23 mai 1885).
 BARBÉ. — Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution. Thèse, Paris, 1904.
 BARCLAY. — Constitution. Jefferson's manual. Rules and Digest of the Rules of the House of representatives.
 BIOLLAY. — Du contrôle des finances publiques par le Parlement et par la Cour des Comptes en Italie.
 BRYCE (James). — The american Commonwealth.
 P.-H. DE CLERCQ. — Les Finances de l'Empire de Russie.
 COBDEN CLUB. — Correspondance relative to the budgets of various countries. Londres, 1877.
 COLQUHOUN. — Treatise on the wealth, power, and resources of the British Empire, 1815.

- ÇUCHEVAL-CLARIGNY. — Les Finances de l'Italie.
- E. DUBOIS. — Étude sur le système Belge en matière de Budget de l'État.
- FENN. — Compendium of the English and foreign funds ; debts and revenues of all nations.
- Les Finances de la Russie, 1890, 1893, 1895.
- Inspection générale des Finances. Missions en Angleterre et en Italie (1881-1891).
- V. MARCÉ. — Cour des Comptes et comptabilité publique en Belgique.
- Le contrôle de l'exécution du Budget de l'État en Angleterre (*Revue politique et parlementaire*, 1900).
- P. LABAND. — Droit public allemand.
- H. MATTON. — Précis de droit budgétaire belge.
- MÜHLINEN. — Les finances de la France comparées à celles de l'Autriche.
- Revised statutes of united states passed at the first session of the forty-third congress : 1873-1874.
- Ph. RAMOND. — Etudes constitutionnelles et financières sur le budget en Angleterre et aux États-Unis.
- I. SACHS. — L'Italie, ses finances, son développement économique.
- H. SARRETTE. — Étude sur le contrôle du budget en France, Angleterre, Italie, etc...
- SIR STAFFORD NORTHCOTE. — Finances (Dictionnaire de la Politique).
- W. STUBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.
- TODD. — Le gouvernement parlementaire en Angleterre.
- A.-J. WILSON. — The national Budget, national debt, taxes and rates.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

Pages

INTRODUCTION	I
--------------------	---

CHAPITRE II

HISTORIQUE

1. La conception théorique de l'exercice ; sa durée illimitée	8
2. Les origines du système de l'exercice	12
3. Inconvénients du système de l'exercice indéfini..	14
4. La Restauration ; clôture des exercices	22
5. Législation de l'exercice financier depuis l'ordonnance de 1822. Loi du 25 janvier 1889	32

CHAPITRE III

ORGANISATION ACTUELLE

SECTION I. *L'exercice et l'année*

1. Principe	43
2. Exception au principe, loi de 1889, article 2	45

SECTION II. *La comptabilité des exercices clos*

1. Ordonnancements, paiements et recouvrements aux exercices clos	48
2. Crédits supplémentaires d'exercices clos	54
3. Crédits supplémentaires spéciaux de l'article 4, § 3 de la loi de 1889	62
4. Opérations de régularisation	68

SECTION III. *Les exercices périmés*

Pages

- | | |
|---|----|
| 1. La déchéance quinquennale..... | 73 |
| 2. La comptabilité des exercices périmés..... | 76 |

CHAPITRE IV

ORGANISATION COMPARÉE

1^{re} PARTIE. *Le système de l'exercice*SECTION I. *L'exercice financier dans le Budget des communes, des départements et des colonies.*

- | | |
|-------------------------------------|----|
| 1. Budgets communaux..... | 80 |
| 2. Budgets départementaux..... | 84 |
| 3. Budgets locaux des colonies..... | 88 |

SECTION II. *L'exercice financier dans les pays étrangers*

- | | |
|------------------------|----|
| 1. La Belgique..... | 91 |
| 2. Les États-Unis..... | 94 |

2^e PARTIE. *Le système de la gestion annuelle*SECTION I. *L'Angleterre*

- | | |
|--|-----|
| 1. Clôture des budgets au dernier jour de l'année financière. Conséquences ; Exceptions..... | 101 |
| 2. Formes et rapidité du contrôle de l'exécution du budget | 108 |

SECTION II. *L'Italie*

- | | |
|---|-----|
| 1. La comptabilité patrimoniale et la comptabilité budgétaire | 115 |
| 2. L'exercice de douze mois | 117 |
| 3. Rapidité du contrôle de l'exécution des budgets.. | 123 |

TABLE DES MATIÈRES	185
--------------------	-----

CHAPITRE V Pages

CRITIQUE ET PROJETS DE RÉFORME

SECTION I. *Examen critique du système de l'exercice*

1. Situations budgétaires vraies. Comparaison des résultats de chaque budget entre eux.....	128
2. Sincérité des comptes budgétaires. Extensions irrégulières de dépenses.....	132
3. La rapidité dans la production des comptes. Retards, Conséquences.....	142

SECTION II.

<i>Projets de réforme.....</i>	158
--------------------------------	-----

CHAPITRE VI

CONCLUSION.....	172
BIBLIOGRAPHIE.....	179
TABLE DES MATIÈRES.....	183

